

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE JURIDIQUE
SUR
L'URBANISME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue à la Faculté de Droit de Paris, le 25 Novembre 1918.

PAR

Guy BOIVIN

JURY :

<i>Président :</i>	M. BERTHÉLEMY.
<i>Professeurs</i>	{ MM. SOUCHON. Joseph BARTHÉLEMY

BOURGES
IMPRIMERIE V^{ve} TARDY-PIGELET & FILS
15, RUE JOYEUSE, 15

—
1918

ÉTUDE JURIDIQUE
SUR
L'URBANISME

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE JURIDIQUE

SUR

L'URBANISME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue à la Faculté de Droit de Paris, le 25 Novembre 1918.

PAR

Guy BOIVIN



JURY :

Président : M. BERTHÉLEMY.
Professeurs { MM. SOUCHON.
Joseph BARTHÉLEMY.

BOURGES

IMPRIMERIE V^{VE} TARDY-PIGELET & FILS
15, RUE JOYEUSE, 15

1918

A LA MÉMOIRE
DE MON GRAND'PÈRE D. BARNSBY

CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
DIRECTEUR HONORAIRE DE L'ÉCOLE DE MÉDECINE DE TOURS
MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE DE MÉDECINE

A MES PARENTS

INTRODUCTION

Une ville est en quelque sorte une grande habitation. Comme une maison particulière, elle doit être adaptée à tous les besoins de ceux qu'elle abrite. Son aménagement doit être conçu de façon à répondre à toutes les nécessités, à toutes les exigences de la vie.

Les besoins de l'homme varient constamment, ils s'accroissent sans cesse. Cette évolution continue dans les conditions d'existence suppose des modifications correspondantes dans l'organisation urbaine. Comme l'a écrit le docteur Toulouse, les villes sont comparables à un outillage industriel. La ville, comme l'outillage, doit être créée suivant les besoins de sa destination, en conformité avec les données fixées par le progrès ; des transformations, des modifications, doivent y être opérées au fur et à mesure de la civilisation.

Ceux qui bâtirent les cités de l'antiquité et du moyen-âge ont parfaitement compris la fonction des villes ; ils les ont modelées sur les besoins des populations qui devaient les habiter. Tous les élévments de nos vieilles agglomérations étaient conditionnés par les exigences de la vie d'autrefois. Rien n'a été l'œuvre du hasard,

pas même l'emplacement qui fut judicieusement déterminé, suivant le rôle politique, militaire ou économique de la cité.

L'augmentation de la richesse, le développement du commerce, la restauration des lettres et des arts devaient entraîner au cours des temps des modifications dans l'organisation urbaine ; les nouveaux besoins ne se manifestèrent que progressivement et lentement ; les villes s'y adaptèrent dans la mesure du possible.

Mais au cours du siècle dernier, des faits nouveaux sont venus bouleverser de fond en comble les conditions de l'existence humaine.

L'exode rural, l'accroissement de la population urbaine, les grandes découvertes scientifiques, la renaissance du goût artistique devaient avoir leur répercussion sur l'aménagement des villes et y nécessiter des transformations considérables. Celles-ci n'ont été réalisées que d'une façon très imparfaite, on peut dire que presque toutes nos cités sont en retard sur les besoins de la vie moderne. Dans l'ensemble, l'organe ne répond plus à la fonction. Il n'était pas possible de laisser se perpétuer un pareil état de choses, d'autant plus que le mal devait aller sans cesse en s'aggravant — « à moins d'être en décadence, une ville s'accroît constamment ». — Il était indispensable de rechercher les causes de la crise actuelle et les moyens de la conjurer, d'éviter pour l'avenir les maux du passé. Quelques hommes, frappés par l'état d'infériorité de nos villes, l'ont compris et se sont groupés pour essayer de

réagir. Leur effort a été couronné de succès, car en l'espace de quelques années, ils ont créé dans le pays un mouvement d'opinion très important. Des études auxquelles ils se sont livrés est née une science nouvelle, la science de la construction et de l'extension des villes, connue aujourd'hui sous le nom « d'Urbanisme ». C'est bien une science nouvelle, car si de tout temps, il y a eu un art de bâtir les cités comme il y a eu un art de bâtir les maisons, on conçoit que, vu la complexité de l'organisme urbain, cette science se soit considérablement transformée et élargie.

L'Urbanisme indique les grandes règles à suivre dans l'aménagement des villes, il codifie les principes généraux qui résultent de la vie contemporaine et qui doivent présider à la construction et à l'organisation de nos agglomérations ; il recherche les moyens les meilleurs de les mettre en pratique et d'en assurer l'observation.

La mise en pratique des principes de l'Urbanisme, l'application de ses méthodes, supposent l'existence de lois qui les imposent et les sanctionnent.

Nous possédons déjà actuellement une législation urbaine importante.

Rechercher si elle peut assurer l'aménagement de nos villes conformément aux enseignements de l'Urbanisme et, pour le cas où ce serait impossible, examiner les améliorations qu'il convient de lui apporter, tel est le but de cette étude.

Il ne rentre pas dans le cadre de cet ouvrage de faire un exposé des doctrines de l'Urbanisme, nous ne pourrions en donner qu'un résumé très incomplet.

Nous consacrerons cependant quelques pages à l'exposé de considérations générales sur l'aménagement actuel de nos villes. Ce rapide coup d'œil nous a paru indispensable à la bonne compréhension de notre étude. L'état défectueux des cités modernes, la nécessité d'y remédier, les moyens préconisés à cet effet par l'Urbanisme, tel sera l'objet de notre premier chapitre.

La question de fait ainsi posée, nous examinerons les problèmes juridiques qu'elle soulève.

Nous montrerons l'insuffisance de la législation en vigueur, la nécessité d'une loi imposant aux villes l'établissement de plans d'aménagement et d'extension, puis nous étudierons les diverses propositions déposées devant le parlement.

Nous résumerons dans un chapitre spécial toutes les considérations relatives aux pays dévastés par la guerre. Leur reconstruction, leur réparation soulèvent des questions très particulières que nous croyons préférable d'étudier à part.

L'exécution des plans d'aménagement et d'extension fait surgir à son tour plusieurs problèmes juridiques.

L'exécution des grands travaux qui résulteront des programmes d'ensemble suppose que l'on pourra user largement du droit d'expropriation. Le droit d'y recourir n'a été accordé jusqu'ici que d'une façon très limitée.

Nous examinerons notre législation existante, nous étudierons les propositions pendantes devant les Chambres, puis nous résumerons les principes nouveaux introduits par la loi de 1915 dans la matière de l'insalubrité.

La confection et surtout l'application des plans entraînent des dépenses considérables. Pour y faire face, des ressources nouvelles doivent être créées. La participation financière des riverains dont les propriétés ont augmenté de valeur par suite de l'exécution des travaux paraît un moyen susceptible de procurer des sommes importantes. La récupération des plus-values existe déjà dans notre législation, mais la loi qui l'organise est inappliquée et inapplicable. Nous rechercherons les améliorations qu'il serait nécessaire d'apporter à cette matière et étudierons les propositions pendantes devant les Chambres.

L'exécution des plans d'aménagement et d'extension va soulever une autre question foncière, celle des remaniements parcellaires. Les grands travaux de voirie que nos cités devront entreprendre pour se moderniser et s'organiser entraîneront un grand morcellement du sol, incompatible avec une utilisation rationnelle des terrains. Il sera nécessaire, si l'on veut remédier à cet état de choses, de procéder à des opérations de remembrement. Plusieurs obstacles juridiques entravent actuellement les remaniements parcellaires ; des réformes législatives s'imposent. Nous les examinerons, nous rechercherons notamment les améliorations qu'il convient

d'introduire dans nos lois sur l'Association syndicale des propriétaires.

Nous consacrerons enfin deux courts chapitres, l'un à l'exposé de loi du 31 décembre 1917 qui complète très efficacement le décret-loi de 1852, l'autre à l'examen des critiques soulevées par l'application de la loi de 1902 sur la santé publique.

Nous n'avons pas abordé dans cet ouvrage l'importante question du logement. Certes, elle tient dans l'opinion une place de plus en plus croissante et soulève des problèmes juridiques multiples, mais nous serions sortis du cadre de notre étude en nous y arrêtant. Notons d'ailleurs que la crise du logement est née de l'inorganisation de la Cité. Ce mal social a été amené par l'afflux dans les villes, par l'insuffisance des agglomérations, par leur insalubrité, par le défaut d'espaces libres, par l'imprévoyance dans l'extension future des cités, et par leur absence de politique foncière. En recherchant les moyens de remédier à l'état défectueux de nos villes, on résoudra en partie le problème de l'habitation.

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE ACTUELLE DES VILLES FRANÇAISES ET LES MOYENS D'Y REMÉDIER

Les besoins nouveaux et leurs répercussions sur l'aménagement des villes. — L'inorganisation des villes modernes. — Les méthodes préconisées par l'Urbanisme pour y remédier.

L'augmentation de la population, l'apparition de nouveaux modes de transport (automobiles, tramways, autobus, bicyclettes) ont modifié totalement les conditions de la circulation. Les rues anciennes sont devenues insuffisantes pour assurer le passage tant des piétons que des véhicules. On a dû transformer les voies existantes, créer des voies nouvelles, plus droites, plus spacieuses, facilitant par leur caractère rectiligne une circulation plus intense et plus rapide, permettant par leur largeur deux courants au moins de circulation roulante dans chaque sens. Le développement de la vie collective a amené la création de nouveaux services publics. Pour les abriter, il a fallu construire de nouveaux édifices. Aux quelques bâtiments de la Cité ancienne : (Maison de Ville, Eglise,

Hôtel de l'Intendance) sont venus s'en ajouter d'autres : tribunaux, écoles, hospices, musées, bibliothèques, prisons, etc...

La vie économique a pris une ampleur considérable, des usines se sont fondées dans presque tous les centres. A côté des anciennes et modestes boutiques de jadis, il a fallu créer de vastes magasins, des docks, des entrepôts.

La vie de relation devenant de plus en plus importante, des transports en commun ont dû être organisés pour faciliter les déplacements à l'intérieur des agglomérations ; leur installation a suscité des problèmes multiples de circulation et de viabilité.

Les fonctions de la Ville se compliquant, son territoire s'accroissant, un problème nouveau a surgi : celui de la distribution des quartiers et notamment leur spécialisation. La localisation dans une même zone de tout ce qui se rapporte à une même catégorie d'activité est devenue nécessaire pour des raisons d'hygiène, d'esthétique et de commodité.

L'Hygiène, dont les progrès ont été considérables au cours de ces dernières années, a introduit à son tour des exigences nouvelles. Elle a fait ressortir les grands besoins de l'organisme humain : l'air, la lumière, l'eau ; elle a démontré que ces facteurs étaient nécessaires aussi bien pour vivre à la ville qu'à la campagne ; elle a mis en évidence tous les dangers de la vie agglomérée.

Si l'on veut protéger la santé des citadins, il est de toute nécessité de les replacer, dans la mesure du pos-

sible, dans les conditions naturelles d'existence, de leur procurer plus d'air et plus de lumière.

Des voies spacieuses, bien orientées sont indispensables pour que nos maisons reçoivent une aération et un ensoleillement suffisants. Les immeubles doivent avoir une hauteur modérée, de façon que toutes leurs façades, toutes leurs pièces d'habitation, même les plus reculées, soient éclairées par les rayons du soleil et abondamment ventilées. De vastes espaces libres, cours et jardins, doivent être ménagés autour des constructions; les bâtiments ne doivent pas occuper la totalité du terrain; sur chaque lot une certaine zone doit être laissée libre. La surface respiratoire des villes doit être agrandie, et pour cela il est nécessaire d'y multiplier les réservoirs d'air pur, jardins publics, parcs, terrains de jeux. « Les parcs, écrit M. Eugène « Hénard, à la condition qu'ils soient suffisamment grands « sont une réserve d'air pur, et les arbres qui les environnent, et les protègent forment un filtre naturel très « efficace pour arrêter la poussière malsaine des rues et « assainir l'atmosphère ambiante; c'est le seul endroit des « villes où l'on puisse « respirer à l'aise, c'est le seul où la « santé des enfants puisse se fortifier et se développer. La « présence des massifs de verdure, des pelouses, et des fleurs « provoque chez les plus agités, les plus enfiévrés de la vie « moderne, une détente physique et morale que l'on ne saurait nier ». Les statistiques municipales, en établissant la relation constante qui existe entre la mortalité et le

manque d'espaces libres, prouvent d'ailleurs leur importance.

L'eau, indispensable à la vie, est devenue un des facteurs les plus essentiels de notre existence. Elle ne sert pas seulement à nos besoins domestiques, à notre alimentation, à l'hygiène corporelle, au nettoyage de l'habitation ; les industries font constamment appel à son concours. Les Municipalités en réclament à profusion pour l'entretien et la propreté de la cité. Le problème de l'eau est d'une importance considérable ; il se pose à la fois en quantité et en qualité. La commune ne doit pas seulement fournir à ses habitants de l'eau en abondance, elle doit veiller à ce qu'elle soit d'une pureté suffisante pour éviter le danger des épidémies, notamment de la fièvre typhoïde.

La question des adductions d'eau est aujourd'hui capitale dans l'aménagement d'une ville. Les canalisations doivent être judicieusement réparties sous toutes les rues de la cité, de façon qu'aucun quartier, qu'aucun logement ne soit privé d'eau.

L'hygiène a mis en évidence le danger que présente pour notre santé la mauvaise évacuation des nuisances, c'est-à-dire des déchets provenant de notre organisme et de notre travail. A leur contact, l'air et l'eau se chargent de miasmes fétides, nuisibles et pernicieux. Il est de toute nécessité de veiller dans nos agglomérations surpeuplées à l'enlèvement des ordures ménagères, à l'installation des

fosses d'aisance et à l'évacuation des eaux usagées. A cet effet il importe d'installer des égouts se ramifiant sous toutes les voies et dans tous les immeubles.

Les adductions d'eau, les égouts ne sont pas les seules canalisations souterraines ; il faut y ajouter les fils électriques, téléphoniques, télégraphiques, les conduites de gaz, etc. De véritables voies contenant ces diverses canalisations ont dû être organisées dans le sous-sol des villes.

Nous assistons depuis un certain temps à une véritable renaissance artistique. Les populations de plus en plus averties et instruites se préoccupent à nouveau des questions d'esthétique. Le beau n'est plus le privilège de quelques-uns, c'est un besoin général, commun à toutes les classes sociales. Un philanthrope éminent, Emile Cheysson, a pu dire : « le travailleur a droit lui aussi à la beauté ».

La cité moderne ne doit plus être seulement salubre et bien desservie, elle doit être coquette, séduisante, agréable à habiter.

La première préoccupation de ceux qui aménagent une ville doit être la conservation et la mise en valeur de ses richesses artistiques ; tous les monuments intéressants du passé doivent y être respectés. Les édifices publics ne doivent pas seulement répondre à des préoccupations utilitaires, mais être construits avec le souci de l'esthétique et de l'agrément de la commune. Les constructions privées qui sont le produit de conceptions diverses, d'idées disparates qui souvent se heurtent, doivent dans la mesure du possible être unifiées et har-

monisées. Le tracé et la disposition des voies doivent être déterminés de façon à concourir à l'embellissement de la ville. Les ressources naturelles, l'eau, la verdure sont des ressources fécondes en effets nobles et charmants ; il faut en tirer tout le parti possible pour l'ornementation et la décoration de la cité.

Le souci de l'esthétique impose aux autorités locales des mesures vigoureuses pour lutter contre la réclame qui s'étale non seulement sur nos boutiques, mais qui a envahi les étages, les balcons, les toitures de nos maisons, contre les affiches qui souvent recouvrent nos monuments.

* * *

Ce rapide coup d'œil sur les besoins de la vie moderne, sur leur répercussion dans l'organisation urbaine nous fait entrevoir quelles transformations étaient nécessaires pour adapter les villes à leurs nouvelles fonctions.

Une pareille métamorphose ne pouvait s'effectuer d'un seul coup, mais seulement progressivement d'après un programme raisonné et réfléchi et grâce à des précautions minutieuses et à des soins vigilants.

Par quels procédés, par quels moyens nos villes ont-elles fait face à la crise qu'elles traversaient ? On peut répondre d'un mot : rien n'a été fait.

Les grandes améliorations qui s'imposaient ont été d'une façon générale complètement négligées. Quand les municipalités sont sorties de leur inertie, ce fut pour exé-

cuter quelques réformes urgentes ou pour entreprendre des opérations susceptibles de flatter le goût ou les désirs de leurs électeurs. Là même, où des efforts louables furent tentés, les résultats obtenus n'ont généralement pas été très heureux. On n'a procédé un peu partout qu'à des travaux partiels et fragmentaires, sans aucune méthode, sans aucune vue d'ensemble. Les transformations effectuées ont été presque toujours incomplètes, souvent même l'avenir devait les condamner comme vaines. Non seulement on n'a pas remédié à ce qui existait, mais aucune mesure n'a été prise en vue d'organiser les futurs quartiers, les nouvelles constructions, conformément aux besoins nouveaux. Les villes modernes se sont accrues d'une façon prodigieuse. Un grand poète Belge, Verhaeren a pu les comparer « à une pieuvre » qui étend ses tentacules au loin sur toute la campagne. Elles ont débordé leurs anciennes enceintes, des communes voisines leur ont été annexées, des faubourgs ont été créés. Nulle part on n'a songé à préparer cette extension. Les particuliers ont été laissés libres d'agir à leur guise, aucun frein n'a été apporté aux prétentions individuelles, aucune entrave n'est venue gêner la spéculation. Les villes se sont développées à l'aventure. Faute d'avoir prévu leur agrandissement, les voies destinées à relier les divers quartiers de l'agglomération n'ont pas été ménagées. Des immeubles ont pu se construire librement sur le parcours des futures artères, rendant ainsi leur établissement impossible. Les expropriations auxquelles il aurait fallu procéder pour

ouvrir ces grandes percées ont effrayé les communes, qui, devant les charges pécuniaires, se sont abstenues d'exécuter les travaux.

Les réseaux d'égouts, les canalisations d'eau, de gaz, d'électricité ont été établis sans aucun souci de l'extension ; presque nulle part elles n'ont pu se raccorder. Les espaces libres, si nécessaires à la santé publique, n'ont point été ménagés. Toutes les surfaces ont été couvertes de constructions. A Paris, on a laissé se lotir la moitié du Champ de Mars qui était destiné à devenir le grand parc de la Rive Gauche. Récemment l'admirable domaine de la Muette a été vendu et morcelé. Les propriétaires désireux de retirer le maximum de revenus de leurs capitaux ont pu en toute liberté bâtir sur leurs terrains des immeubles surélevés ; ils ont réduit au maximum la surface des cours, ne laissant subsister derrière les maisons que d'étroits puits noirs, sans air et sans lumière ; aucun jardin n'a été réservé ; des maisons ont été accolées les unes aux autres, aucun espace n'a été laissé entre elles ; suivant l'expression vulgaire, elles se touchent.

La même incurie s'est manifestée dans le domaine de l'esthétique. On a laissé surgir de tous côtés de nouvelles laideurs ; nulle part on ne s'est préoccupé d'introduire dans les constructions nouvelles un peu de cette unité et de cette harmonie qui concourent pour une si large part à la beauté des villes. Les richesses du passé, les sites pittoresques n'ont pas été respectés ; des monuments historiques ont pu être sacrifiés et dénaturés en toute liberté.

A quelque point de vue que l'on se place, on constate partout la même incohérence.

Nos villes, au lieu de s'adapter aux nouvelles conditions de la vie ont continué à se développer dans le désordre et l'anarchie ; elles constituent des organismes boiteux, difformes que M. le Comte d'Haussonville a très justement pu qualifier « d'agglomérations malades. »

*
* *
*

Nous ne pouvons vraiment pas rester impassibles devant un pareil état de choses. Il est de toute nécessité de conjurer au plus vite la crise que subissent actuellement nos villes, car elle ne fera que s'accroître. Elles s'accroissent constamment, à aucun moment elles ne se fixent, et comme l'a dit M. L. Rosenthal « elles ne sauraient se cristalliser que dans la mort. »

Si nous ne réagissons pas vigoureusement contre les pratiques actuelles, nous ne sommes pas seulement menacés de voir les erreurs anciennes se perpétuer et s'aggraver, mais les banlieues qui d'ici quelques années surgiront autour de nos agglomérations, souffriront des mêmes maux et des mêmes laideurs.

Ce n'est qu'en nous conformant aux méthodes de l'Urbanisme, en nous inspirant de ses principes que nous pourrons espérer une régénération de nos vieilles agglomérations, édifier des cités nouvelles plus salubres, plus belles et plus amples.

La cause fondamentale de l'inorganisation de nos cités,

c'est l'imprévoyance qui a présidé et qui préside encore à leur aménagement et à leur développement.

Cette imprévoyance a des causes diverses : souvent c'est la négligence, l'esprit de conservation, les soucis électoraux, maintes fois aussi, c'est l'incompétence et l'ignorance.

Quels que soient les motifs de ce manque de clairvoyance, c'est à lui qu'il faut s'attaquer pour faire cesser les maux dont souffrent nos villes. L'Urbanisme l'a mis en évidence, et pour y remédier, il préconise la nécessité d'imposer à toutes les communes, l'obligation de dresser un plan d'aménagement et d'extension. Le plan est à la base de tout travail humain. L'architecte qui construit une maison, l'industriel qui installe une usine, l'avocat qui prépare une plaidoirie commencent par dresser un plan. Le génie lui-même, dit M. Georges Risler, ne saurait s'en passer : « le Moïse de Michel Ange n'est pas
« sorti instantanément de son ciseau magique ; les nom-
« breuses esquisses des Rembrandt, des Rubens, des
« Léonard de Vinci, nous montrent de quelles prépara-
« tions, de quels essais a été précédée l'exécution de leurs
« immortels chefs-d'œuvre. Aucuns cahiers de composi-
« tion musicale ne portent plus de ratures que ceux de
« Mozart dont l'inspiration paraît si pure, si abondante,
« si spontanée. »¹

L'édification d'une cité nouvelle, la modernisation

1. G. RISLER. Les plans d'aménagement et d'extension, p. 304.

d'une cité ancienne, ne sont pas des œuvres si aisées qu'elles puissent faire exception à la règle.

La nécessité d'un plan pour la construction, la transformation et l'extension de nos villes est de toute évidence. Nous avons montré plus haut, combien multiples et complexes étaient les besoins de la Cité moderne ; comment pourrions-nous pourvoir à toutes les exigences de la vie contemporaine sans dresser préalablement un programme raisonné et réfléchi ?

Les ravages causés par la guerre vont nous obliger à reconstituer des villes de toute pièce ; la première chose à faire sera d'établir un plan. L'édification des villes nouvelles n'était d'ailleurs pas, avant 1914, une hypothèse chimérique. En ces derniers temps on a vu des cités entières surgir de terre. Les Indes ont fait bâtir une nouvelle métropole près de Delhi. L'Australie a fait construire une magnifique capitale, Yass Camberra. Ces états ont commencé par faire établir un plan.

La modernisation d'une ville ancienne est une tâche peut-être plus complexe encore que la création d'une ville nouvelle. Elle soulève des problèmes très délicats. On ne saurait entreprendre les transformations et améliorations nécessaires sans un plan. Il est en effet impossible de réaliser à la fois tous les travaux projetés ; il est indispensable de sérier les questions, car toutes les opérations ne sont pas d'une égale importance. Certaines réclament une réalisation rapide, d'autres au contraire peuvent être ajournées sans inconvénient. Comment se rendre compte

de leur degré de nécessité, de l'ordre selon lequel elles doivent être établies si l'on a pris soin de dresser un programme tracé à l'avance indiquant tous les besoins de la cité et les transformations qu'ils imposent.

Une conception générale est de toute nécessité pour diriger rationnellement les opérations partielles. Sans vue d'ensemble on risque de se livrer à des entreprises vaines et stériles. Des améliorations jugées isolément peuvent être considérées comme nécessaires, vues de haut elles apparaissent inutiles.

On ordonne par exemple l'élargissement d'une voie qui est encombrée ; le mouvement qui l'envahissait venait de la situation d'un marché qui doit être déplacé quelque temps après ; à peine achevée, la rue se trouvera désertée. Faute de clairvoyance on aura fait une opération absolument stérile.

Le plan est non moins nécessaire pour préparer l'extension de la Cité. Nous avons vu à quoi le manque de prévoyance avait abouti en France où la poussée des villes s'est accomplie dans le désordre absolu. Faute de vues d'avenir, de conceptions d'ensemble, aucune mesure rationnelle ne peut être prise en vue de l'organisation des futurs quartiers ; chacun lotit son terrain à sa guise, sans souci des communications futures, sans aucune préoccupation d'hygiène ou d'esthétique.

Au bout de quelques années les ilots se multiplient et forment autour de la cité des agglomérations désordonnées et incohérentes, rendant toute amélioration im-

possible ou tellement onéreuse que devant les charges financières on hésite à les entreprendre.

Faute par exemple d'avoir prévu les voies qui devront relier les banlieues au centre, on laissera s'élever des groupes de maisons sur leur futur trajet. Leur percement ne pourra être réalisé dans la suite qu'à condition de démolir des quantités énormes de mètres cubes de pierres qu'il faudra payer au poids d'or. Grâce à l'établissement d'un plan d'extension, établi longtemps à l'avance, on aurait pu organiser la future voirie, soit en procédant immédiatement aux travaux de viabilité, soit en frappant les terrains de servitudes « non aedificandi » comme on le fait dans certains pays étrangers.

De même, faute d'avoir envisagé le raccordement des canalisations souterraines, on se heurte à des difficultés considérables au moment de réaliser l'extension. On se trouve en présence d'un enchevêtrement inextricable de voies souterraines, « auquel on ne peut remédier qu'à coup de millions ¹ ».

Des obstacles non moins considérables rendront impossible toute amélioration en vue de la salubrité et de l'esthétique.

L'établissement d'un plan d'aménagement et d'extension est donc indispensable pour pourvoir à l'organisation cohérente et logique de la Cité, tant pour le présent que pour l'avenir.

1. G. RISLER, Les plans d'aménagement et d'extension des villes, p. 311.

En évitant le gaspillage et les dépenses inutiles, il sera d'ailleurs un moyen précieux de sauvegarder les intérêts financiers de la commune.

M. Georges Benoit Lévy cite un exemple frappant à ce sujet : « Il y a 50 ans, dit-il, le total des terrains des « fortifications aurait coûté 15.572.000 francs à la Ville « de Paris. Faute d'un plan d'extension, le rachat de 44 « hectares 7 ares, d'un développement de 14 kilomètres, de « la Porte Maillot à la Porte d'Auteuil, coûterait aujourd'hui, à lui seul, 64 millions. »

Si elles veulent s'organiser rationnellement, nos villes doivent donc procéder d'abord à l'établissement d'un plan, prévoyant leur construction, leur aménagement et leur extension.

Ce plan ne sera élaboré qu'après des enquêtes minutieuses, des recherches approfondies, destinées à faire connaître les besoins de la ville, à étudier les divers éléments qui doivent entrer dans sa composition. Ces travaux aboutiront à la confection d'un programme qui fera ressortir toutes les questions intéressant le futur plan, exposera avec ordre et méthode les diverses données que les techniciens auront à solutionner en tenant compte et des règles générales de l'Urbanisme et des particularités locales. Le plan pourra alors être établi en toute connaissance de cause. Il constituera en quelque sorte l'image de la cité, telle qu'elle doit être organisée. L'aménagement et l'extension de la ville

devront s'effectuer désormais conformément à ses indications qui auront un caractère obligatoire.

Le plan doit avoir pour complément nécessaire des règlements qui sanctionneront ses diverses prescriptions et imposeront aux particuliers toutes les obligations et servitudes nécessaires. Plan et Règlement forment un ensemble indivis.

CHAPITRE II

DES MOYENS JURIDIQUES D'ORGANISER LA CITÉ

L'Urbanisme nous enseigne les moyens propres à remédier à la mauvaise organisation de nos cités, il nous indique la méthode à suivre pour conjurer la crise actuelle pour mieux adapter dans l'avenir nos villes à leurs fonctions nouvelles.

La propagation de ces doctrines ne saurait suffire à elle seule. Pour que les mesures préconisées soient appliquées et que des améliorations effectives en résultent, il est nécessaire que le législateur intervienne pour consacrer juridiquement les principes de l'Urbanisme.

La réforme la plus urgente c'est une loi imposant aux communes l'obligation de dresser des *plans d'aménagement et d'extension*.

Section I

La Législation en vigueur

Nous possédons déjà actuellement une législation urbaine importante. En effet, diverses prescriptions ont été imposées aux communes en vue de leur assurer un

aménagement conforme aux principales règles d'hygiène, de circulation et d'esthétique.

Une des premières préoccupations du législateur a été la réglementation de la circulation.

La loi du 5 avril 1884 a inscrit parmi les dépenses obligatoires à la charge des communes (art. 136, paragraphe 14), « les frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement. » Elle prescrit ainsi à toutes les communes de se conformer à la disposition de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, qui prévoit l'établissement de plans généraux d'alignement, auxquels les Maires doivent se conformer pour donner l'alignement individuel.

Les plans d'alignement sont un tracé qui détermine la largeur de la voie publique et fixe la ligne séparative sur laquelle doivent être construits les bâtiments qui la bordent.

On sait que ces plans, dont la procédure d'établissement varie suivant le caractère de la voie, imposent dans certains cas des charges aux riverains.

Ils n'ont aucun effet s'ils maintiennent à la rue sa largeur. S'ils l'élargissent, il faut distinguer entre les immeubles bâtis et les immeubles non bâtis :

Les terrains nus compris entre les lignes du plan se trouvent de ce fait incorporées à la voie, sauf indemnité.

Les constructions frappées d'alignement sont grevées « de la servitude de reculement ». Elle a pour effet d'interdire au propriétaire de l'immeuble le droit de faire

des réparations confortatives. L'édifice est désormais condamné à tomber en ruine et à s'écrouler. On ne pourra élever de nouvelles constructions qu'à l'alignement.

Lorsque l'Administration réduit la largeur de la voie ou en reporte l'assiette sur un autre point, les riverains ont un droit de préemption sur le terrain délaissé. C'est une compensation à la servitude de reculement. S'ils refusent d'acquérir ces parcelles, l'administration est en droit de les exproprier pour adjuger leurs immeubles à ceux qui consentiront à prendre la bande délaissée.

Ceux qui veulent construire un édifice en bordure d'une voie doivent obtenir, outre une permission de bâtir, l'alignement individuel. L'alignement individuel doit être la constatation de ce qui est porté au plan général. Si celui-ci n'a pas été dressé, les autorités compétentes, pour délivrer l'alignement, ne peuvent que maintenir aux voies leur largeur, elles ne doivent ni l'augmenter, ni la diminuer.

Les mesures législatives ne se bornent pas à la circulation. Des lois et décrets ont été élaborés en vue de sauvegarder la santé publique et de lutter contre l'insalubrité. Déjà en 1852, un décret-loi, spécial à Paris et aux villes qui en ont obtenu l'application, imposait aux constructeurs de maisons un certain nombre de prescriptions dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité.

Depuis cette époque, les préoccupations d'hygiène ont pris une importance considérable. Une loi du 15 février

1902 « sur la protection de la santé publique » a donné aux municipalités des pouvoirs considérables.

Elle édicte tout d'abord une mesure d'ordre général ; elle exige que chaque commune soit pourvue d'un règlement sanitaire, c'est-à-dire d'un document fixant d'une manière certaine les mesures à prendre pour assurer la protection efficace de la santé publique. Ce règlement établit les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des « voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués ou garnis et des autres agglomérations, quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable et à l'évacuation des matières usées. »

Le règlement sanitaire est établi dans chaque commune par le Maire sous forme d'arrêté municipal. C'est ce même fonctionnaire qui est chargé de le faire appliquer après avis du conseil d'hygiène et approbation du Préfet.

La loi de 1902 comporte, en outre, des dispositions spéciales : les unes ont pour objet de prévenir la propagation des maladies contagieuses : ce sont la déclaration des maladies transmissibles, la vaccination anti-variolique, la désinfection ; les autres sont destinées à éviter l'éclosion des foyers d'infection : elles sont relatives soit à l'assainissement des localités, soit à l'assainissement des immeubles.

La loi de 1902 est complétée par deux règlements d'administration publique, l'un, le règlement A, applicable aux bourgs, villes et agglomérations, l'autre, le

règlement B, applicable aux petites communes et parties de communes rurales. Ce sont des règlements types, qui contiennent les dispositions sanitaires minima à adopter et qui sont destinés à servir de modèle aux communes pour l'élaboration de leur règlement municipal.

Aux questions de la circulation et de l'hygiène sont venues s'ajouter des préoccupations d'un ordre idéal et esthétique.

Une loi du 30 mars 1887 organise la protection des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique.

Une commission, instituée dans chaque département, est chargée d'établir la liste des édifices et objets à soumettre au régime de la loi. Elle transmet ses propositions aux autorités publiques, qui, si elles les approuvent, effectuent l'opération dite « du classement ». Cette opération a pour effet de soustraire les biens qui en sont l'objet aux règles ordinaires de la propriété.

En ce qui concerne les immeubles, aucune réparation ne peut être effectuée sans autorisation ministérielle, aucune expropriation prononcée sans avis motivé du ministre; les servitudes administratives d'alignement et autres ne les atteignent plus. Il n'y a pas de difficulté pour le classement des monuments appartenant aux collectivités, état, départements, communes; il est effectué par un simple décret ministériel et en cas de contestation par une décision du Conseil d'Etat.

Pour les édifices appartenant à des particuliers, le Ministre ne peut prendre son arrêté de classement que si le propriétaire y consent, sinon, il peut être procédé à l'expropriation dans les formes prévues par la loi de 1841.

Une loi de 1906 accorde une protection spéciale aux sites et monuments naturels.

Dans chaque département, une commission des sites et monuments naturels ayant un caractère artistique est chargée de dresser la liste des propriétés foncières dont la conservation peut avoir au point de vue artistique ou pittoresque un intérêt général. Les propriétaires des immeubles désignés sont invités à prendre l'engagement de ne détruire et de ne modifier l'état des lieux ou leur aspect qu'avec autorisation de la commission et l'approbation du ministre des Beaux-Arts.

Si les propriétaires prennent cet engagement, la propriété se trouve classée par arrêté du Ministre et aucune modification ne peut intervenir sans déclassement.

Si les propriétaires s'y refusent, le Préfet au nom du département ou le Maire au nom de la commune, peuvent poursuivre l'expropriation en se conformant aux prescriptions de la loi de 1841.

Plans d'alignement, règlements sanitaires, lois sur les sites et monuments historiques, tels sont les principaux éléments de la Législation Urbaine française.

Section II

**Nécessité d'une loi
sur les plans d'aménagement et d'extension.**

Les diverses lois que nous venons d'examiner sont-elles susceptibles d'assurer dans tous les cas un aménagement rationnel de nos Cités ? Les adversaires des propositions Beauquier et Cornudet, l'ont soutenu avec véhémence. Les dispositions actuellement en vigueur, disent-ils, si elles étaient rigoureusement appliquées, permettraient d'obtenir tous les résultats, tous les progrès préconisés par l'Urbanisme ! Nous ne partageons pas cette manière de voir. Nous reconnaissons volontiers que notre Législation Urbaine est très mal appliquée. Les plans généraux d'alignement, prévus par la loi de 1884, n'ont été dressés que dans quelques communes ; d'après des statistiques du Ministère de l'Intérieur, 179 villes seulement se sont conformées aux dispositions de la loi. Si chaque agglomération a été contrainte d'élaborer un règlement sanitaire, l'exécution des mesures d'hygiène est en général très défectueuse. La protection des richesses artistiques et historiques, des sites et monuments naturels, laisse également à désirer. Si l'on s'était davantage conformé aux mesures législatives en vigueur, nous sommes convaincus que bien des erreurs auraient pu être évitées, bien des améliorations réalisées ; cependant, nous ne croyons pas la Législation actuelle suffisante

pour assurer à elle seule un aménagement logique et raisonné de nos Cités.

Nous avons montré précédemment la nécessité d'un plan d'ensemble pour organiser une ville, où aucun organisme de ce genre n'est prévu par nos lois actuelles.

Le plan d'alignement tel qu'il a été conçu ne peut pas être considéré comme un plan d'ensemble. Il ne prévoit pas l'extension; il ne produit d'effets qu'en ce qui concerne les rues existantes. Lorsqu'il y a lieu d'ouvrir une voie nouvelle ou de créer une place publique, il ne confère aucun droit à la commune sur les propriétés riveraines, il n'impose à celles-ci aucune servitude.

Le plan d'alignement a d'autre part un objet très restreint, il est élaboré avec le seul souci d'assurer la circulation, il a pour but « d'assurer plus de fixité aux limites des voies et plus de sécurité aux propriétés » ; il ne tient compte ni de l'hygiène, ni de l'esthétique. Les rues sont tracées sans aucun souci de salubrité, on ne se préoccupe ni de l'ensolleillement, ni de la question des espaces libres, ni de la construction des édifices ; sans aucune pensée artistique ou esthétique, les monuments du passé sont fréquemment sacrifiés; dans presque toutes nos villes, nous avons à déplorer de « ces tracés aveugles » dont parle M. Louis Bonnier à propos de Paris.

Le plan n'impose d'ailleurs aucune servitude d'assainissement, ni d'embellissement, il ne comporte que les servitudes de reculement et de retranchement qui ont pour unique objet le redressement de la voie.

Pour compléter le plan d'alignement nous avons, il est vrai, le règlement sanitaire et les lois de 1887 et de 1906, mais entre leurs diverses dispositions il n'existe aucun lien, aucune coordination. Elles sont prises par des autorités différentes, sans aucune vue d'ensemble, sans aucune conception générale.

Notre plan d'alignement, bien qu'il soit intitulé « plan général » ne peut pas être considéré comme un plan d'ensemble.

Nous ne possédons en somme actuellement que des règlements isolés. A leur base manque le plan, qui doit les coordonner, les harmoniser, et dont ils ne sont que la conséquence.

Notre législation actuelle suffirait à la rigueur, si l'on pouvait compter dans tous les cas sur la clairvoyance des municipalités, sur leur bonne volonté, sur leur désir de satisfaire l'intérêt général. Rien ne les empêche en effet d'élaborer un plan ; quelques-unes, Paris, Dunkerque, Reims, l'ont fait avant d'y être contraintes par la loi ; mais ce ne sont malheureusement que des exceptions ; on sait dans l'ensemble à quelles préoccupations obéissent nos édiles, soucieux avant tout de leur réélection, ignorants des questions d'Urbanisme ; l'expérience a suffisamment prouvé qu'on ne pouvait pas compter sur eux pour suppléer aux lacunes législatives.

Si nous voulons voir nos cités s'améliorer dans l'avenir, il est de toute nécessité d'introduire dans nos codes une loi nouvelle rendant obligatoire pour toutes les com-

munes importantes la confection de plans d'aménagement et d'extension.

Le plan d'aménagement et d'extension constitue un organe de prévoyance. Il permet d'envisager l'avenir de la cité et de préparer son extension, de réaliser des transformations dans les quartiers existants et cela non seulement au point de vue circulation, mais encore de la salubrité et de l'esthétique. Il étend et élargit les effets du plan d'alignement; il ne comporte pas seulement les servitudes de reculement et de retranchement mais toutes celles qui sont nécessaires pour assurer l'hygiène et la beauté des voies. Il permet ainsi de coordonner les diverses mesures à prendre pour aménager la ville d'une façon logique et raisonnée.

Le plan d'aménagement ne fait pas disparaître les lois et règlements existants qui continuent à produire leurs pleins effets. Les servitudes hygiéniques qui sont prévues par le plan laissent subsister le règlement sanitaire municipal, lequel prend des mesures d'ordre général qui ne sauraient rentrer dans le cadre étroit du plan.

Les lois d'esthétique continuent également à fonctionner, mais toutes les fois qu'une mesure spéciale est nécessaire à l'embellissement d'une voie, à la décoration d'une construction, le plan pourra l'imposer au moyen d'une servitude d'utilité publique.

Nous avons vu l'importance de plus en plus considérable des questions d'esthétique. Actuellement les

moyens de droit pour réaliser l'embellissement et l'agrémentation d'une ville sont assez restreints. Le législateur ne s'est préoccupé que de la conservation des richesses du passé, de la protection des sites ; aucune obligation n'a été imposée aux municipalités en vue de rendre leurs communes plus séduisantes et plus coquettes. Les villes qui cherchent à s'embellir se heurtent souvent à des obstacles juridiques. Presque toujours le Conseil d'Etat refuse de valider les servitudes esthétiques contenues dans les règlements, la notion du beau n'étant pas considérée jusqu'ici comme rentrant dans la notion de l'utilité publique. Nos cités ont, il est vrai, un autre moyen à leur disposition : les servitudes de droit civil. Paris et plusieurs autres villes, notamment les stations balnéaires et climatiques, y ont eu fréquemment recours. Elles ont procédé à des acquisitions en vue de reventes. Dans les contrats, elles ont inséré un certain nombre d'obligations auxquelles ont été soumis les acheteurs : obligation de construire des maisons symétriques, d'établir devant des parterres uniformes, de clore les jardins par des grilles d'un modèle déterminé, de se conformer à un certain type d'architecture, d'orner les façades ; interdiction des saillies, enseignes, affiches ; défense d'installer des magasins, etc.

Ce procédé peut rendre de grands services, néanmoins son usage reste fort limité. Les servitudes de droit privé n'ont d'effet que dans les espaces très restreints ; imposées contractuellement, seul l'accord des parties peut y

mettre fin. Elles doivent être d'autre part très précises car c'est un principe de droit que le doute s'interprète à l'encontre de celui qui stipule et en faveur de celui qui s'oblige. Si l'on ne prend pas soin de réglementer toutes les conditions de leur application, il peut en résulter des situations très fâcheuses analogues à celle qui s'est produite rue de Rivoli par suite de la surélévation des combles de certains immeubles ¹.

Un plan d'aménagement et d'extension doit être en même temps un plan d'embellissement, il doit contraindre les communes à veiller à leur aménagement esthétique. Grâce à des servitudes spéciales d'embellissement dont on ne saurait plus aujourd'hui constater le caractère d'utilité publique, il doit leur donner tous les moyens de réalisation nécessaires.

Le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension est un instrument d'organisation urbaine de tout premier ordre. Aucune de nos dispositions législatives actuelles ne saurait suppléer à son absence, et il est indispensable qu'une loi l'impose au plus vite à nos communes françaises.

1. Question juridique des surélévations d'immeubles de la rue de Rivoli, thèse sur les moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de Paris, Charles MAGNY, page 145.

Section III

**Objections faites aux plans d'Aménagement
et d'extension obligatoires.**

Bien que l'utilité des plans d'aménagement et d'extension soit évidente, on a paru redouter les conséquences d'une loi qui les rendrait obligatoires pour les communes.

La fixité du plan empêchera dit-on, la réalisation des modifications et transformations que l'évolution continue de la vie rend nécessaire. C'est une erreur que de croire le plan intangible. Il n'engage pas l'avenir d'une façon rigide et immuable ; il peut-être complété et rectifié toutes les fois que le besoin s'en fait sentir ; il doit comporter toutes les retouches que conseilleront les contingences futures. D'ailleurs les inventions nouvelles qui bouleversent les villes et que l'on s'est plu à évoquer ne se réalisent que très lentement et peuvent être prévues longtemps à l'avance.

On s'est effrayé des conséquences budgétaires résultant de l'exécution des plans d'aménagement.

Il n'est pas douteux que les grandes réformes qu'ils entraînent se chiffrent par des sommes considérables.

Mais d'abord l'établissement d'un programme ne suppose pas nécessairement sa réalisation immédiate, son exécution peut être échelonnée sur un grand nombre d'années. D'autre part, les imperfections qu'il met en

évidence, ce n'est pas lui qui les crée, elles existaient et il aurait bien fallu un jour ou l'autre y remédier.

Mieux vaut faire un sacrifice pécuniaire et circonscrire le mal immédiatement. On réalisera ainsi des bénéfices moins tangibles peut-être mais non moins importants. La prévoyance en matière d'Urbanisme est toujours une source d'économies.

« Le quartier insalubre, la rue inconmode, le bureau
« de poste mal placé ont pendant des années ruiné des
« santés humaines, ralenti et gêné des transactions ; la
« vitalité générale de la cité a été restreinte, il y a eu un
« manque à gagner, une diminution d'énergie regrettable
« pour la cité et le pays, et qui, s'ils ne peuvent s'évaluer
« exactement, n'en constituent pas moins une perte con-
« sidérable. Une dépense faite en temps utile et selon un
» esprit méthodique constitue à bien des égards une véri-
» table économie. ¹ »

Toute opération d'amélioration si elle est bien gérée constitue d'ailleurs une dépense productive. Elle comporte des plus-values dont la collectivité peut bénéficier soit par des reventes des terrains, soit par des indemnités payées par les riverains.

Le seul reproche que l'on puisse adresser au plan c'est de favoriser la spéculation en indiquant d'avance les terrains où l'on projette de faire des travaux.

Il est certain que dès qu'une Municipalité aura indi-

1. Villes et villages français après la guerre, ROSENTHAL, page 61.

qué l'emplacement des futurs parcs, le tracé des voies nouvelles, les terrains riverains acquerront une valeur plus grande, les marchands de biens chercheront à s'emparer pour bénéficier de la plus-value. Ils s'efforceront de faire monter par tous les moyens les indemnités d'expropriation. S'ils possèdent des terrains nus destinés à devenir des rues ou des espaces libres, ils y bâtiront des maisons. Les municipalités auront de ce fait des sommes considérables à payer.

Dans les pays étrangers où l'on applique la législation sur les plans on s'est efforcé de lutter contre la spéculation. En Allemagne notamment, on a recherché les moyens d'empêcher l'augmentation du prix des terrains et même de rester maître du prix du sol.

Parmi les mesures adoptées, beaucoup ont été d'une efficacité relative ; quelques-unes cependant ont donné d'heureux résultats, par exemple les achats effectués par les communes en vue de reventes sous certaines conditions. Ces opérations si elles sont bien dirigées permettront aux villes de bénéficier du produit résultant des travaux à la place des spéculateurs.

Un moyen qui paraît recommandable c'est l'achat immédiat des terrains destinés à la création des futures voies et l'installation des moyens de transports, tramways, chemins de fer, avant tout lotissement. On évitera de la sorte les manœuvres auxquelles sont exposées les villes.

Il nous paraît difficile d'imposer aux propriétaires de

terrains nus, destinés à devenir des voies ou de futurs espaces libres, des servitudes « non aedificandi » ce serait une atteinte considérable au droit de propriété qui serait difficilement admise et qui nécessiterait des indemnités très élevées.

Il apparaît indispensable, si l'on veut lutter avantageusement contre la spéculation, de faciliter aux communes la récupération des plus-values résultant des travaux.

De toutes les critiques faites aux plans d'aménagement une seule est à retenir : la spéculation ; or comme nous venons de le voir, il existe bien des moyens de l'atténuer. C'est en somme un inconvénient bien minime en comparaison des avantages qu'il procure.

Section IV

L'application des plans à l'Etranger.

L'idée du plan de construction, d'aménagement et d'extension qui semble ignorée de notre pays est d'ailleurs une idée française. C'est en France qu'elle a été conçue et tout d'abord appliquée. M. Eugène Hénard dans ses études remarquables sur les Transformations de Paris nous apprend que lors du dérasement des fortifications, en 1685, le prévôt des marchands proposa à Louis XIV de dresser un plan d'extension. Mais déjà au ^{xiii}e siècle

il existait « un maître des œuvres de maçonnerie et de pavement », et la tendance aux plans avait déjà commencé à se manifester sous les règnes de Henri II et Henri IV.

En 1793 la Convention décréta qu'un plan d'aménagement et d'extension serait dressé, elle fit établir le fameux « plan des artistes » qui contient l'indication de presque tous les grands travaux qui ont été exécutés non seulement sous le 1^{er} Empire, mais sous les gouvernements suivants, sans en excepter l'administration d'Hausmann. La rue de Rivoli, les rues de la Paix et de Castiglione, la rue de Rambuteau, l'avenue de l'Observatoire ont été exécutées suivant ses grandes lignes.

Pendant les années qui suivirent le second Empire, s'il n'y eut pas de programme officiel de travaux, il serait injuste de penser que l'homme de tout premier ordre que fut Alphand ait pu faire exécuter ses admirables entreprises sans avoir dressé de plan. S'il n'avait pas été tracé matériellement « il existait certainement, dit M. Risler, très net et très complet, dans le cerveau de ce grand ingénieur ». Depuis sa mort, il n'a plus été entrepris de travaux considérables, ni dressé de plans d'ensemble.

L'idée du plan est donc une idée française, mais comme tant d'autres découvertes faites dans notre pays, elle a été appliquée surtout par l'étranger.

Dès 1830 l'Angleterre préconise la nécessité d'établir des plans. Un Act de 1878 préserve « l'Aspect naturel des com-

munes, des espaces libres, des arbres et arbustes de la cité. » Les villes anglaises se développent méthodiquement d'après des règles bien établies et sous l'empire de préoccupations à longue échéance. On attache une grande importance aux questions d'hygiène notamment aux espaces libres.

L'Allemagne à son tour s'empare de la question des plans. Depuis 1875 les conseils municipaux sont obligés de présenter au Ministre des travaux Publics un plan d'extension de leur ville. A peine cette législation a-t-elle été adoptée qu'on en apprécie les avantages. De nombreux plans sont confectionnés, on les applique avec ce souci de la réglementation, ce goût de l'uniformité si caractéristique des Allemands. On a obtenu de l'autre côté du Rhin les résultats fort appréciables dont nous pourrions nous inspirer. Cologne, ancienne place forte, qui s'est développée d'une façon si importante depuis trente ans, possède, depuis 1881, un plan qui peut être considéré comme un modèle du genre, avec celui de Wiesbaden. A l'exposition internationale de Dresde, en 1911, on pouvait contempler les plans d'aménagement et d'extension très bien dressés de 38 villes allemandes.

La plupart des grandes villes suisses, Lausanne, Fribourg, Genève, Zurich, Berne ont également leurs plans.

En Autriche, où il n'existe pas de lois sur les plans, des pouvoirs spéciaux ont été donnés à la ville de Vienne, qui a pu réaliser des travaux remarquables.

Toutes les grandes cités américaines ont leur plan

qu'elles font souvent dresser et exécuter par des associations privées.

En Belgique, depuis 1836, les conseils municipaux ont le droit d'établir le plan général de leur ville. L'exposition de Bruxelles n'a été au point de vue topographique que l'exécution d'une partie de son plan d'extension. Récemment, la ville d'Anvers, qui voulait remplacer les fortifications supprimées par un boulevard extérieur et construire des quartiers nouveaux a ouvert un concours pour la confection d'un plan. Le lauréat a été un architecte français M. Prost.

La Suède, la Norvège, la Hollande ont rendu les plans obligatoires.

Séville, Barcelone, Madrid et plusieurs autres villes espagnoles ont élaboré des projets d'extension qui ont donné les meilleurs résultats.

L'Australie, qui ne trouvait aucune ville digne de devenir sa capitale, s'est occupée récemment de faire dresser un plan de sa nouvelle métropole, Yass Camberra. C'est encore le projet d'un architecte français M. Agache qui a été adopté.

Notre colonie marocaine elle-même, qui a déjà vu plusieurs de ses villes prendre une grande extension, a compris la nécessité de ne pas les laisser se développer au hasard. M. le général Lyautey, jugeant qu'il était absurde de laisser des quartiers nouveaux s'élever sans un programme, a fait dès 1913 dresser des plans pour les villes appelées à un grand développement, telles que Rabat et Casablanca. M. Prost, le restaurateur de Sainte-Sophie, l'auteur du plan d'agrandissement d'Anvers, chargé

d'organiser les villes européennes nouvelles, a résolu de les séparer totalement des villes indigènes et les a aménagées suivant les principes consacrés par l'Urbanisme. Des plans ont été établis, des règlements de voirie et d'hygiène très stricts ont été élaborés, de nombreuses servitudes concernant la hauteur des maisons, leur construction en retrait, leur hauteur par rapport à la largeur des voies qu'elles bordent, la dimension des cours intérieures, ont été imposées à la propriété privée. Les zones de verdure et des espaces libres ont été multipliées.

Par un curieux paradoxe, avant même que la France ait adopté une méthode d'organisation urbaine, le Maroc est en passe de donner des leçons à la métropole par la création de ses villes européennes. Casablanca, Fez, Marrakech, Rabat.

D'après ce rapide coup d'œil sur l'étranger, de tous les grands états, la France seule s'est désintéressée jusqu'ici de cette importante question de l'aménagement et de l'extension des villes.

Section V

Les propositions législatives.

Depuis quelques années cependant à la suite d'une campagne entreprise par des associations d'Urbanisme, notamment le Musée social, plusieurs propositions furent élaborées en vue d'introduire dans notre législation une loi d'organisation urbaine. La première propo-

sition tendant à rendre obligatoire pour les communes importantes l'établissement des plans d'aménagement fut déposée par M. Beauquier sur le bureau de la Chambre des Députés le 22 janvier 1909. Rapportée la même année, elle devint caduque n'étant pas venue en discussion avant la fin de la législature.

Reprise en 1910, M. Beauquier s'entendit avec M. Siegfried alors président de la section d'hygiène urbaine et rurale du Musée Social, pour la faire retoucher par cette association d'urbanistes qui avait déjà élaboré plusieurs projets sur la question.

La proposition nouvelle, à laquelle on joignit une autre proposition de M. Chenal, tendant à étendre l'obligation du plan aux routes, chemins, dans l'ensemble des départements et aux espaces libres d'intérêts départementaux, fut soumise à la commission d'administration générale et fit l'objet d'un rapport de M. le Vicomte Cornudet en 1913.

Repris au début de la 11^e législature, le 23 juin 1914, la guerre en a hâté la mise en discussion. L'invasion de plusieurs de nos départements et les destructions considérables qui en sont la conséquence, ont fait ressortir d'une manière éclatante la nécessité des plans d'aménagement et d'extension. Modifié et complété en vue d'être adapté aux circonstances nouvelles, le projet Cornudet a été voté par la Chambre des Députés le 1^{er} juin 1915. Il est actuellement pendant devant le Sénat qui, il faut l'espérer, ne tardera pas à l'adopter.

CHAPITRE III

LA PROPOSITION CORNUDET CONCERNANT LES PLANS D'EXTENSION ET D'AMÉNAGEMENT DES VILLES

Section I.

Objet des Plans.

Voici comment John Nettleford définissait au Parlement anglais l'objet du plan d'aménagement : « Il règlera, disait-il la direction, la largeur, la nature, le caractère des voies, la situation des espaces libres, et même définira le caractère des constructions qui devront être établies dans certains quartiers. » Ce sont des indications analogues que nous retrouvons dans le texte des propositions Beauquier, ainsi que dans la plupart des législations étrangères. La proposition Cornudet les a reproduites en les complétant.

« Les plans dit l'article 1^{er} fixeront la direction, les largeurs et le caractère des voies nouvelles ou à modifier, détermineront les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux,

parcs, espaces libres ; indiqueront les réserves boisées ou non à constituer, les servitudes hygiéniques ou esthétiques et toutes les autres conditions y relatives, et en particulier la superficie du terrain qui pourra être couvert de constructions. »

« Les plans devront comprendre, en outre, toutes les prévisions concernant la distribution d'eau potable, le réseau d'égouts, l'évacuation et la destination finale des matières usées, et s'il y a lieu l'assainissement du sol.

Le plan d'aménagement et d'extension étend l'effet du plan d'alignement aux voies futures et à celles à modifier ; il détermine non seulement leur direction et leur largeur, mais encore leur caractère.

Il fixe l'emplacement, l'étendue et la disposition des parcs, jardins, etc. Cette disposition est non moins intéressante. De larges surfaces plantées d'arbres, de vastes pelouses gazonnées, ont une influence très salubre sur la santé des citadins ; c'est un devoir pour les municipalités de les multiplier au milieu de leurs agglomérations surpeuplées. On a souvent manifesté le regret que la loi de 1902 ne contienne aucune clause sur l'obligation de créer des espaces libres. Cependant on n'a pas cru jusqu'ici devoir donner satisfaction à ces desiderata. Quelle que soit l'importance de la question des espaces libres elle ne peut pas rentrer dans les préoccupations réglementaires d'un service d'hygiène. De nombreuses taches de verdure au milieu d'une ville contribuent certainement à assurer la santé des habitants ; on ne peut pas dire

cependant qu'elles soient d'une nécessité absolue. Si le règlement sanitaire communal est bien appliqué, la salubrité des maisons et la santé des habitants pourront être assurées même en l'absence de parcs et jardins.

La proposition Cornudet pour bien montrer toute l'importance qu'elle attache à la question des espaces libres a tenu à les mentionner comme un des éléments indispensables à prévoir dans l'organisation d'une ville.

Le plan a pour complément nécessaire les divers règlements établis en vertu des lois existantes, règlements de voirie, de salubrité, etc., il prévoit en outre, des servitudes hygiéniques et esthétiques. C'était une disposition indispensable. Les règlements à eux seuls ne peuvent pas suffire, ils ne prescrivent que des mesures générales. Grâce aux servitudes on pourra imposer aux constructeurs toutes les obligations, toutes les charges que justifie l'aménagement spécial des voies. L'organisation d'une ville moderne ne nécessite pas seulement des mesures en vue de faciliter la circulation, l'Urbanisme doit pouvoir imposer toutes les prescriptions propres à assurer l'embellissement et l'assainissement de la cité.

Le plan fait une grande place à l'esthétique, il est intitulé d'ailleurs « plan d'embellissement ». C'est une mesure heureuse. Nous avons vu l'importance considérable qu'il convient d'accorder aujourd'hui aux questions d'esthétique. En permettant d'imposer aux propriétés privées des servitudes artistiques, on donne aux muni-

icipalités des moyens d'action qui leur étaient fréquemment refusés jusqu'ici.

Le plan comprend en outre des prévisions concernant les distributions d'eau, les canalisations d'égouts, l'évacuation des nuisances. Cette disposition n'était pas contenue dans le texte primitif de la commission ; on avait pensé qu'une telle prescription devait rentrer dans le règlement sanitaire municipal et qu'il était inutile de la mentionner dans le plan. Elle a été ajoutée au paragraphe de l'article 1^{er} lors de la discussion du projet à la Chambre. On a pensé avec juste raison qu'un programme communal, qui tracerait des réseaux de voies nouvelles, bordées de constructions, soumises à des servitudes d'hygiène et d'esthétique serait incomplet, s'il ne faisait en même temps des prévisions concernant les adductions d'eau, les canalisations souterraines, etc. Il y a là tout un ensemble de questions qui se lient étroitement et qu'il appartient à un plan d'ensemble de solutionner et d'harmoniser.

On a reproché au plan de ne pas déterminer obligatoirement l'emplacement des édifices publics qui intéressent au plus haut point l'aménagement des villes. Il aurait été logique d'en faire un élément du plan ; on aurait eu ainsi un moyen pratique de vérifier si les voies qui doivent être tracées de façon à bien desservir ces monuments ont été logiquement conçues. Les auteurs du projet n'ont pas cru devoir le compléter en ce sens. L'emplacement des édifices publics devant être fréquemment

modifié, on a craint, en le fixant à l'avance, d'entraîner des remaniements continuels du plan, qui, s'il n'est pas intangible, doit néanmoins avoir une certaine fixité.

L'énumération du texte législatif n'est d'ailleurs pas limitative. Comme l'a dit M. A. Rozier, lors de la discussion du projet à la Chambre, les municipalités peuvent comprendre dans leur plan « tous les instruments de la vie municipale qui peuvent y figurer utilement. »

Section II

Villes tenues d'avoir des plans.

La première proposition Beauquier imposait l'obligation du plan à toute ville de plus de 10.000 habitants ; la deuxième proposition avait élevé ce chiffre à 20.000, le projet Cornudet est revenu aux dispositions de la première proposition.

Seront tenues d'avoir un plan :

1^o « Les villes de 10.000 habitants et au-dessus ».

On a voulu que la même obligation s'applique à toutes les villes ayant une population inférieure à ce chiffre, mais susceptibles d'un développement rapide. Pour juger de l'extension-probable d'une ville, on a pensé que l'augmentation de la population était le meilleur critérium auquel on puisse se référer. Sont soumises aux prescriptions de la proposition :

« Les villes de moins de 10.000 et de plus de 5.000 habitants dont la population aura augmenté de plus de 10 % dans l'intervalle de deux recensements quinquennaux consécutifs. »

On y a ajouté les villes d'eaux et les plages maritimes qui reçoivent à certaines époques de l'année un gros afflux d'étrangers ; leurs municipalités ont des devoirs tout particuliers au point de vue de l'hygiène et de l'esthétique.

« Les stations balnéaires, maritimes, hydrominérales, climatiques, sportives et autres dont la population quelle qu'en soit l'importance augmente de 50 % ou plus à certaines époques de l'année. »

Il était nécessaire de soumettre à la législation sur les plans d'aménagement toutes les villes qui ont une valeur artistique ou un caractère pittoresque.

« Les agglomérations quelle que soit leur population, mais présentant un caractère pittoresque artistique ou historique et inscrites sur une liste qui devra être établie par les Commissions départementales des sites et monuments naturels instituées par la loi du 24 avril 1906. »

On a cru prudent de prévoir l'obligation d'un plan pour les groupes d'habitations qui viennent à se créer à l'intérieur des villes. Il n'était pas possible de laisser se former au milieu des agglomérations urbaines de semblables « ilots » sans s'assurer que les lois les plus élémentaires de l'Urbanisme y seraient respectées. La proposition s'applique donc : « aux groupes d'habitations qui

viendront à être créés ou développés par des associations, des sociétés ou des particuliers.

Un amendement de M. Frédéric Brunet a comblé une lacune du projet primitif en étendant l'obligation de la loi aux « communes du département de la Seine. » La commission d'administration générale de la Chambre avait cru cette disposition inutile, la plupart de ces agglomérations se trouvant déjà visées par l'article 1^{er} du projet. Si la plupart ont une population supérieure à 500 habitants, qui s'accroît dans les conditions prévues, il existe encore un certain nombre de petites bourgades qui auraient échappé à l'application de la loi. Une modification s'imposait : Toutes les communes de la Seine doivent être tenues de dresser un plan ; elles doivent être considérées comme autant de prolongements et de parties de Paris. La ville et le département ne font qu'une même agglomération. Il ne faut pas que tout autour de Paris des communes puissent se développer à leur guise, sans programme d'assainissement, sans plan d'ensemble, sinon quand on les annexera à la capitale, il faudra et procéder à des travaux considérables et à des expropriations très onéreuses.

On sait que l'article 2 de la proposition Cornudet a étendu l'obligation de la loi aux pays dévastés. Nous y consacrerons un chapitre ultérieur.

Section III

Confection des plans d'Aménagements et d'Extension.

Par qui et comment les plans d'aménagement et d'extension des villes, devenus obligatoires, vont-ils être dressés ?

C'est une des questions les plus délicates que les auteurs de la proposition avaient à résoudre.

Il semble au premier abord que c'est aux seules municipalités que devrait être réservé le soin d'élaborer ces plans. Elles sont en effet les premières intéressées à leur confection, et ce serait porter atteinte à leurs libertés, que de ne pas leur en laisser l'initiative et la direction.

Mais par contre l'élaboration d'un plan est un travail excessivement complexe, qui exige de ses auteurs les qualités les plus diverses ; il les suppose animés de préoccupations très sérieuses au point de vue de l'hygiène, doués du goût artistique le plus pur, du sens pratique le plus profond ; ce sont là des dons que l'on trouvera rarement réunis chez les autorités municipales. Nos édiles sont choisis sur des programmes politiques ; en général on ne tient compte ni de leur goût, ni de leur savoir ; ils sont complètement ignorants des questions d'Urbanisme. Obligés de confectionner un plan d'ensemble pour leur commune, ou ils s'adresseront à leurs services municipaux, qui, imbus de routine et de préjugés ne seront aucunement qualifiés pour cette tâche,

ou ils feront appel à la première personne venue, ayant un semblant de compétence et voulant bien se mettre à leur disposition. Se désintéressant des questions à étudier, incapables d'apprécier et de contrôler efficacement le travail de leurs techniciens, ils s'en rapporteront presque toujours entièrement à eux. A part quelques grandes villes qui possèdent des services techniques bien organisés, la plupart des communes abandonnées à elles-mêmes n'auront en fait de plan que quelque vague croquis, dressé à la hâte, sans base sérieuse, sans préparation suffisante. Ce n'est pas là à coup sûr le résultat recherché par la loi.

Il est absolument nécessaire, si l'on veut obtenir quelque chose de judicieux de ne pas donner plein pouvoir aux municipalités ; il faut qu'un contrôle sérieux et efficace soit exercé par des organes compétents sur leurs travaux.

On a craint qu'un semblable contrôle ne constitue une atteinte aux libertés des municipalités. C'est une objection exagérée. Il y a moyen de concilier l'intervention de l'autorité supérieure et le respect des franchises communales ; la proposition Cornudet semble y avoir très bien réussi.

Avant d'expliquer la procédure de confection du plan telle qu'elle est prévue par la future loi, nous allons décrire les deux organismes nouveaux que la proposition crée en vue d'assurer l'établissement rationnel des nouveaux programmes d'ensemble.

Il sera institué deux commissions, l'une dite commission supérieure d'aménagement, d'embellissement, d'extension des villes, l'autre organisée dans chaque département dite commission spéciale.

La commission supérieure qui est unique pour tout le territoire a pour objet :

« 1^o En faisant appel aux sociétés d'archéologie, d'études sociales, d'hygiène, d'agriculture, de commerce et d'industrie, de travail et de sport, de réunir les principaux plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes de France et de l'étranger ainsi que les documents y relatifs. »

« 2^o D'élaborer un programme général destiné à servir de guide aux Municipalités pour l'exécution des stipulations de l'article 1^{er} et d'exemple pour la confection de programmes spéciaux à chaque département et à chaque ville, programme qui devra être approuvé par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France ».

« 3^o De donner son avis sur les plans des villes de plus de 20.000 habitants, ainsi que sur ceux des agglomérations pittoresques, artistiques ou historiques ; la conservation de ces trésors présente en effet un intérêt national. »

Présidée par le Ministre de l'Intérieur, elle a pour vice-président le Ministre de l'Instruction publique. Ses membres sont choisis parmi les représentants de l'administration, de l'art, de l'hygiène et des sociétés savantes ; on y trouve des sénateurs, des députés, des conseillers

d'Etat, de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, des maires (désignés au vote sous enveloppe par leurs collègues), des délégués des grands conseils et commissions : conseil général des ponts et chaussées, conseil général des bâtiments civils, commission supérieure des bâtiments civils, conseil supérieur du tourisme, conseil supérieur d'hygiène, commission supérieure des habitations à bon marché, conseils supérieurs du commerce, de l'agriculture, du travail ; des architectes urbanistes, des auteurs de projets primés dans les concours de plans de villes, des délégués des diverses sociétés artistiques, des inspecteurs des monuments historiques, des géomètres et un certain nombre d'ingénieurs délégués par les pouvoirs publics et des associations savantes. Le nombre des membres de cette commission s'est accru à la suite de divers amendements présentés lors de la discussion du projet à la Chambre. Beaucoup heureusement furent rejetés ; il n'y a pas intérêt en effet à avoir des conseils composés de si nombreux membres. On n'avait pas d'ailleurs à craindre d'omettre des compétences puisque d'après la proposition on pourra appeler tous les spécialistes dont on aura besoin : « la commission pourra s'adjoindre des rapporteurs qui auront voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent. »

La Commission spéciale qui siège au chef-lieu de chaque département a pour mission, en faisant appel, comme la commission supérieure, au concours des sociétés d'archi-

teature, d'art, d'archéologie, d'histoire, d'agriculture, de commerce, d'industrie, de travail, de sport :

« de grouper les anciens plans des villes du département, les documents relatifs aux monuments les plus remarquables de l'architecture régionale, les plans concernant les modifications projetées dans les villes et communes du département, les meilleurs plans primés dans les concours pour la construction des édifices publics et les plans les mieux conçus des bâtiments privés, agricoles, commerciaux, industriels de la région.»

« Elle est chargée en outre d'émettre son avis : « sur les plans concernant les villes de moins de 20.000 habitants à l'exception, de celles qui ont un caractère artistique ou historique prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 4 ; « sur les dérogations qui, en raison de difficultés spéciales ou besoins locaux auraient été ou devraient être apportées aux principes posés par les programmes, sur les servitudes hygiéniques et esthétiques résultant des dits plans. »

Présidée par le Préfet, elle comprend les représentants de l'art, de l'hygiène, de l'administration, du commerce, de l'agriculture, des associations ouvrières, et peut s'adjoindre des rapporteurs pour les affaires spéciales. On y trouve des conseillers généraux, des ingénieurs, des agents-voyers, des architectes, des inspecteurs de la société d'architecture, des représentants du conseil d'hygiène, du conseil des bâtiments civils, de la commission des habitations à bon marché.

Voici le mécanisme de la confection du plan tel qu'il est prévu par la proposition :

C'est le Conseil municipal, sur la proposition du Maire, qui choisit « l'homme de l'art » chargé de l'étude et de la confection du plan. On a préféré cette dernière expression au mot « architecte » contenu dans le texte primitif. C'était en effet une désignation trop limitée. Les communes doivent pouvoir s'adresser à toute personne compétente. Des ingénieurs, des paysagistes, des conducteurs des ponts et chaussées peuvent être capables de faire le travail. Alphand, dont la ville de Paris conserve l'admirable empreinte n'était pas un architecte. Plus récemment, la ville de Séville faisant dresser son nouveau plan d'aménagement fit appel à un fonctionnaire des Eaux et Forêts, Mr. Forestier, le conservateur du Bois de Boulogne.

L'homme de l'art désigné procédera d'accord avec les autorités communales à l'élaboration du projet. Sa tâche sera facilitée par les études préparatoires qui auront dû être faites par la municipalité ainsi que par les travaux et documents des diverses commissions prévues par la proposition.

Le projet établi devra être soumis à l'examen du bureau municipal d'hygiène ou à son défaut à la commission sanitaire de la circonscription.

On devra ensuite procéder à une enquête conformément aux prescriptions de l'ordonnance de 1835 et le projet sera soumis à l'approbation du conseil municipal.

On a redouté de voir s'élever des conflits entre l'assemblée communale et l'auteur du plan ; c'est peu probable car il y aura une collaboration très étroite entre l'architecte et les représentants de la ville.

Lorsque le projet aura été ratifié par le Conseil municipal, il sera transmis à l'une des commissions chargées de l'examiner. Ce sera suivant l'importance de la ville, ou la commission supérieure du ministère de l'intérieur ou la commission départementale. Ces conseils qui sont composés de techniciens et de fonctionnaires donneront leur avis sur les travaux qui leur seront soumis. Les objections qu'ils feront le cas échéant seront transmises au conseil municipal, qui, s'il le faut, fera exécuter par son homme de l'art les modifications et retouches jugées à propos.

Les commissions ne prennent aucune décision, c'est au conseil municipal qu'appartiendra dans tous les cas le dernier mot.

Le plan, une fois approuvé, on devra obtenir la déclaration d'utilité publique. En principe, c'est au Conseil d'Etat qu'il appartiendra de la prononcer, dans le délai d'un mois. On a fait à cette règle deux exceptions, l'une en faveur des agglomérations détruites par la guerre, en donnant compétence au Préfet, l'autre qui est relative aux plans indépartementaux pour lesquels on exige le vote d'une loi.

De la procédure que nous venons de décrire, il ressort nettement que la proposition ne porte aucune atteinte aux droits des municipalités.

L'initiative des projets, leur approbation définitive, appartiennent toujours aux conseils municipaux. L'exercice d'un contrôle par l'autorité supérieure ne peut être regardé comme une violation des franchises communales ; les pouvoirs des communes ne sont pas absolus ; des lois les limitent dans l'intérêt général, le pouvoir central exerce une surveillance, une tutelle, sur la plupart de leurs actes et décisions. Il était de toute nécessité de ne pas laisser la confection des plans à leur entière discrétion.

Le plan étant obligatoire pour les communes, il fallait prévoir le cas où les municipalités négligeraient de le faire établir dans les délais impartis. La proposition dispose : « qu'en cas d'inobservation des délais prévus, le Préfet mettra le conseil municipal en demeure de désigner un homme de l'art dans un délai qui ne devra pas dépasser un mois. Passé ce délai, le Préfet, après avis du Maire, procédera lui-même au choix (art. 6).

*
* *

Procédure spéciale aux plans intercommunaux et interdépartementaux.

Nous avons examiné le cas le plus simple, celui où le plan n'intéresse qu'une commune. Mais souvent aussi il devra s'étendre sur le territoire de plusieurs agglomérations, par exemple, quand les villes, en se développant, devront empiéter sur les communes voisines.

Il est nécessaire qu'en pareil cas l'autorité départe-

mentale, — leur tutrice — intervienne et que le plan d'extension soit dressé après entente entre les diverses municipalités des localités intéressées.

L'article 9 de la proposition prévoit que :

« Lorsque le plan de reconstruction, d'aménagement,
« d'embellissement et d'extension, paraîtra devoir
« s'étendre sur le territoire de plusieurs communes du
« département, le Préfet pourra provoquer une étude
« d'ensemble de la part des municipalités intéressées et
« instituer même d'office des conférences intercommunales
« en vue de la constitution de Syndicats de communes,
« conformément aux prescriptions des articles 116 et 169
« de la loi du 5 avril 1884.

Le plan sera ensuite soumis dans chaque commune aux formalités prévues par les articles 6 et 7 précédents.

Il fallait aussi prévoir le cas où le plan devrait s'étendre sur le territoire de deux ou plusieurs départements, ce qui probablement arrivera pour Paris et Lyon. Les divers intérêts en présence nécessitent la constitution d'une commission interdépartementale réunissant les représentants des régions intéressées.

L'article 10 du projet prévoit que le plan, qui intéresse ainsi plusieurs départements, sera dressé dans une conférence interdépartementale suivant les dispositions des articles 89, 90 et 91 de la loi du 10 août 1871 et soumis ensuite dans chaque commune aux formalités prévues aux articles 6 et 7 précédents.

Section IV

Délai pour la confection des plans.

La proposition Beauquier donnait un délai de 5 ans aux communes pour l'établissement de leur plan.

Ce temps qui paraissait trop long a été réduit par le projet Cornudet, mais fixé néanmoins à 3 ans.

Quand on considère la complexité du travail de la confection d'un plan ce délai ne paraît pas exagéré.

Avant de charger un technicien de son établissement, les municipalités devront procéder à un travail préliminaire d'enquêtes et de recherches, qui sera très laborieux. Elles devront réunir une documentation très complète sur la géographie des lieux (géologie, topographie, climatologie, hydrographie), les besoins divers de la ville, sa situation économique, ses ressources (en matière première et en main-d'œuvre principalement), ses conditions générales d'hygiène, etc. Ces renseignements sont indispensables pour permettre la rédaction du programme. Celui-ci pose et coordonne les diverses données du problème en s'inspirant dans la mesure qui convient de l'acquis du passé, des revendications du présent et des prévisions de l'avenir.

Ce n'est que lorsque ces opérations préparatoires auront été accomplies que « l'homme de l'art » choisi par la commune pourra se mettre à l'œuvre et procéder à l'établissement du plan proprement dit.

On voit que dans presque tous les cas, trois années ne seraient pas superflues pour accomplir un pareil travail.

Comme nous le verrons par la suite, une dérogation a dû être apportée à ce délai pour les pays dévastés par la guerre.

Section V

Effets des plans.

Les plans d'aménagement et d'extension une fois déclarés d'utilité publique par le Conseil d'Etat imposeront aux particuliers un certain nombre d'obligations.

En ce qui concerne les alignements, il est stipulé à l'article 11 qu'il ne pourra plus être établi de constructions en bordure des voies ou places projetées qu'en suivant les tracés fixés.

D'autre part dans l'intérieur des îlots, on devra se conformer « aux indications du plan » et « aux conditions réglementaires prescrites par l'autorité municipale. »

Les indications du plan, ce sont les servitudes hygiéniques ou esthétiques, les prescriptions qu'il peut contenir visant la spécialisation des quartiers, l'affectation des édifices, la superficie susceptible de recevoir des constructions, les terrains destinés à rester des espaces libres, les réserves boisées ou non à constituer, etc.

Les conditions réglementaires, prescrites par l'autorité municipale, ce sont les divers règlements élaborés par les maires dans l'intérêt général de la collectivité. Le plan renvoie aux dispositions des règlements de police, de voirie, d'hygiène, règlements qui en sont le complément nécessaire.

CHAPITRE IV

LES PLANS D'AMÉNAGEMENT ET LES PAYS DÉVASTÉS PAR LA GUERRE

Section I

Nécessité des plans pour le relèvement des Cités détruites.

On sait à quelles destructions se sont livrées les armées allemandes en pénétrant sur notre territoire. Elles ne se sont pas bornées à des opérations stratégiques; systématiquement, elles ont pillé, bombardé, incendié nos villes et nos villages. Déjà des centaines d'agglomérations ont été bouleversées de fond en comble, et chaque jour l'ennemi accroît ses ravages, accumule de nouvelles ruines. Nous allons avoir à exécuter une œuvre de réparation immense. La reconstruction de nos villes martyres soulève de graves problèmes d'Urbanisme, qu'il importe de résoudre avant l'heure de la délivrance.

Comme l'a très justement fait remarquer M. Léon Rosenthal¹ « les agglomérations détruites souffraient des

1. Villes et villages français après la guerre, p. 242.

maux que nous avons constatés dans toutes les autres communes françaises ; chez quelques-unes même, la crise était particulièrement intense, précisément parce que plus riches, elles avaient eu, au XIX^e siècle, une croissance plus rapide et plus désordonnée ».

Il était de toute évidence qu'il fallait profiter de leur situation de délabrement pour les améliorer et les mieux adapter aux besoins de la vie moderne. Il n'était pas possible de les laisser se reconstruire dans leur état d'avant-guerre avec toutes leurs imperfections et leurs déféctuosités. Il importait suivant une expression maintes fois répétées « que d'un mal terrible sorte un grand bien. »

Tout le monde fut d'accord pour le reconnaître. « On fut unanime à souhaiter que nos agglomérations renais-
« sent régénérées, plus amples, plus saines, mieux outillées
« et plus belles. »

Des divergences devaient se manifester quant aux moyens de réalisation.

Convaincues que l'œuvre de relèvement ne saurait s'accomplir d'une façon rationnelle, si un plan d'ensemble n'était préalablement établi, les diverses associations d'Urbanisme entreprirent une campagne pour forcer toutes les agglomérations qui avaient souffert de la guerre à dresser des plans. Plusieurs motions furent adressées aux Pouvoirs publics pour demander le vote d'une loi. Sur l'initiative de M. Georges Risler, l'éminent Président de la section d'hygiène urbaine et rurale du

Musée social, le Conseil de l'Alliance d'hygiène sociale, adoptait une résolution demandant « qu'avant même « leur évacuation par l'ennemi, les villes détruites soient « dotées de plans d'aménagement et d'extension ; que les « Préfets soient invités à poursuivre leur élaboration par « des commissions nommées à cet effet, et qu'aucune ville « ne soit admise à toucher les sommes qui devaient lui « être versées par l'Etat, au nom de la solidarité nationale, « sans avoir présenté un plan d'aménagement sérieuse-
ment et rationnellement établi. » Ce vœu était favorablement accueilli.

Quelque temps après, la Chambre remettait à l'étude la proposition Beauquier sur les plans d'aménagement, proposition, qui, après avoir subi quelques modifications, avait été l'objet d'un rapport de M. le vicomte Cornudet en juillet 1914. La Commission d'Administration générale de la Chambre, d'accord avec le Musée social, la complétait et la remaniait de façon à l'adapter aux circonstances de la guerre. A la suite d'un nouvel et remarquable rapport de M. Cornudet, grâce aux efforts énergiques de celui-ci, la proposition fut discutée et votée définitivement le 1^{er} juin 1915.

Malgré l'utilité évidente du plan d'ensemble et bien que les intéressés aient été les premiers à réclamer le vote de la loi, la proposition a suscité une très véhémente opposition. Les diverses objections qui ont été élevées contre elle sont d'ordre purement sentimental ; aucun argument théorique sérieux n'a été donné.

La législation nouvelle va causer des gênes et des entraves à des populations auxquelles n'ont été épargnées jusqu'ici aucune souffrance et qui méritent tous nos ménagements ; il faut leur éviter ces nouveaux tourments. « Votre désir de perfection, a-t-on dit aux urbanistes, vous égare ! Vous oubliez les misères atroces qu'auront subies les populations et la hâte légitime qu'elles auront de relever leur foyer. Opposerez-vous à cette reprise ardente de la vie les délais nécessaires pour dresser et faire approuver des plans ? » A l'appui de ces assertions, plusieurs associations savantes créées pour aider au relèvement des pays victimes de la guerre ont fait entendre leurs protestations.

La Commission mixte formée par la société centrale des architectes, la Société des architectes diplômés et l'Association provinciale des architectes a adressé au Sénat et aux Pouvoirs Publics un vœu tendant à écarter l'application de la loi Cornudet aux pays envahis et à se contenter de la législation en vigueur.

Nous avons suffisamment insisté sur la nécessité des plans et l'insuffisance de notre législation actuelle pour qu'il y ait lieu d'y revenir longuement.

Les règlements d'alignement et de salubrité, même rigoureusement appliqués, ne peuvent permettre la réalisation de grandes opérations d'ensemble que s'ils sont précédés d'un programme qui coordonne et harmonise leurs dispositions. Le plan d'alignement tel qu'il est conçu actuellement ne peut être considéré comme constituant

un plan d'ensemble. Il ne se préoccupe pas de l'extension ; il ne tient compte ni des considérations d'hygiène, ni des considérations d'esthétique, facteurs qui tiennent pourtant une place de plus en plus importante dans l'organisation d'une cité.

Si l'on veut que nos villes détruites renaissent plus belles, plus salubres, mieux adaptées aux besoins, il est indispensable de leur imposer l'obligation de dresser un plan de construction, d'aménagement et d'extension. Il y a certainement des villes qui n'attendront pas d'y être invitées pour le faire, c'est le cas de Reims par exemple. Dans l'ensemble il est indispensable qu'une disposition législative intervienne.

La nécessité du plan est évidente quand il s'agit d'une ville complètement détruite, qu'il va falloir relever de toutes pièces. On ne saurait procéder à son aménagement rationnel, déterminer judicieusement ses divers éléments, sans un programme ordonné et réfléchi qui fera ressortir l'ensemble de ses besoins et les améliorations à réaliser pour les satisfaire.

Le plan s'impose non moins rigoureusement pour les agglomérations partiellement dévastées. Certes nous devons tirer parti de tout ce qui subsiste, utiliser toutes les ruines, éviter toutes les opérations que ne justifierait pas une nécessité impérieuse ; il est cependant un certain nombre de transformations qu'il faudra entreprendre ; des motifs d'hygiène, de commodité, de rendement industriel nous font un devoir de ne pas les différer. Comme

l'a écrit M. de Bruignac « s'il faut tenir compte des ruines, il faut profiter des annulations de valeur ». Il cite à l'appui de cette assertion un exemple caractéristique ¹ :

« L'un des vieux quartiers de Reims, d'une superficie de
« huit hectares, comprenant une vingtaine de rues, a été
« complètement incendié ; c'était un quartier riche,
« occupé principalement par le grand commerce des
« laines et tissus ; il est situé près de la cathédrale et
« englobe le quart de l'ancienne cité fortifiée ; intéressant
« par son plan même, il n'avait aucune artère répondant
« aux besoins actuels de circulation et renfermait une
« série de rues étroites et irrégulières ; les pans de murs
« restés debout et qui tombaient un peu chaque jour, par
« les intempéries, plus encore que par les obus, ne repré-
« sentent qu'une valeur insignifiante. » Qui penserait
« qu'on doive, pour respecter les habitudes des proprié-
« taires, les laisser dépenser une cinquantaine de millions
« en constructions neuves sur ce plan archaïque ? Ce
« serait une folie. »

Il est indispensable de déplacer ce quartier et de le réédifier sur un emplacement plus adéquat. Dans presque toutes les villes il sera nécessaire de procéder à de semblables transformations. Elles ne pourraient être réalisées que si un plan a été préalablement établi.

Dans tous les cas, le plan s'impose pour préparer l'extension de la ville. Il ne peut être question de procéder

1. Lettre publiée par le *Journal des Débats*, du 6 avril 1915.

présentement qu'aux extensions urgentes, les autres agrandissements ne seront réalisés qu'ultérieurement ; mais ce qu'il importe de faire dès maintenant, c'est de prévoir l'ensemble des opérations à entreprendre de façon à rendre possible pour l'avenir la réalisation de celles que l'on n'exécutera pas immédiatement. Ces arguments n'ont guère été contestés. Comme nous l'avons dit, au fond la seule objection qui ait été élevée contre les plans, c'est la crainte qu'ils imposent une gêne et un nouveau sacrifice aux populations des pays envahis.

Cette crainte est, croyons-nous, bien exagérée. Nous le répétons, l'obligation d'établir un plan n'impose en aucune façon l'obligation d'exécuter ses prescriptions sur le champ ; d'autre part le retard que sa confection peut apporter au retour des sinistrés sur le sol libéré ne sera pas aussi long qu'on l'a prétendu. Les délais d'élaboration peuvent être abrégés ; nous verrons que la proposition Cornudet s'en est préoccupée. Quant aux entraves mêmes qui résulteront du plan, elles ne seront pas beaucoup plus lourdes pour les particuliers, que celles qui leur seraient imposées par la stricte application des lois existantes. Le rapporteur l'a fait très justement remarquer :

« S'il s'agit d'un alignement nouveau, il est probable, « il est certain que l'on ne pourra pas utiliser les anciennes « constructions, il en sera de même si l'on veut tenir « compte de la loi de 1902 et de ses minutieuses prescriptions sur la largeur des fenêtres et la hauteur des pièces ».

On a paru s'effrayer beaucoup de l'expression « plan

d'embellissement » qui figure au projet. On s'est représenté les plans comme imposant aux riverains des voies nouvelles de multiples servitudes d'architecture, comme prescrivant des opérations destinées à orner ou embellir la cité.

Quelle que soit l'importance qu'il y ait lieu d'attacher aujourd'hui aux questions d'esthétique, il est bien certain qu'elles ne pourraient à elles seules justifier de grandes transformations dans les pays dévastés par la guerre. Ce fut certainement la pensée des auteurs de la proposition. S'ils ont voulu que le mot « embellissement » soit mentionné dans le texte du projet, c'est afin de rappeler aux autorités municipales qu'elles ne doivent pas se désintéresser de l'esthétique dans l'aménagement de leur ville et pour leur donner les moyens d'en tenir compte toutes les fois que cela n'occasionnera pas des charges trop considérables. Il faut reconnaître, d'ailleurs, que la plupart du temps il ne coûtera pas plus cher et il ne sera pas plus difficile de reconstruire avec le souci de l'élégance et de l'art.

Aucune des objections précédentes ne peut faire écarter l'application de la proposition Cornudet aux pays envahis. Il faut d'ailleurs reconnaître que lorsque les opinions précédentes furent émises on n'avait envisagé ni une guerre aussi longue, ni des désastres aussi nombreux ; on ne croyait pas que des belligérants mettraient en ligne une artillerie aussi foudroyante, ni surtout que les Allemands, sans raison militaire, s'acharneraient à détruire

des villes ouvertes, à anéantir des milliers de constructions, à raser des contrées entières, en un mot à faire « ce que l'esprit de perversion criminelle le plus audacieux put imaginer. »

Pour relever quelques maisons incendiées, quelques monuments mutilés, quelques rues effondrées, les lois actuelles pouvaient suffire, mais devant ces agglomérations dévastées où des quartiers entiers sont détruits, où selon le mot du poète « les ruines même ont péri », une législation nouvelle s'impose.

Section II

L'adaptation de la proposition Cornudet aux pays envahis.

Villes tenues de dresser des plans. — Participation financière de l'Etat. — Interdiction d'édifier des constructions nouvelles. — Simplification de la procédure d'établissement des plans, abréviation des délais. — La création de Services d'Urbanisation.

La proposition Cornudet avait été on le sait élaborée avant la guerre. On dût y introduire un certain nombre de dispositions spéciales pour l'adapter aux circonstances nouvelles. Son article 2 est ainsi conçu :

« Lorsqu'une agglomération, quel que soit le chiffre de sa population, aura été totalement ou partiellement détruite, par suite de faits de guerre, de bombardement,

« d'incendie, de tremblement de terre, la Municipalité sera
« tenue dans le délai de 3 mois de faire établir un plan
« de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et
« d'extension, de nature à satisfaire tant aux prescriptions
« générales des règlements sanitaires qu'aux conditions
« particulières d'hygiène, de viabilité et d'esthétique. »

L'obligation du plan est donc imposée non seulement aux agglomérations qui ont souffert de la guerre, mais à toutes celles qui sont détruites par suite d'un cataclysme quelconque. Comme l'a fait remarquer le rapporteur : la loi ne s'appliquera pas aux villes qui n'ont subi que des dommages légers, « s'il s'agit de remettre quelques ardoises à un toit, quelques pierres à un mur, réparations faciles autant que légères, il n'y a aucune raison d'envisager une réparation totale. »

Le plan d'ensemble ne s'imposera que lorsque les dégâts auront été considérables. Dans ce cas on ne fait aucune distinction entre les communes, on ne tient pas compte de leur chiffre de population. Les bourgades de moins de 5.000 habitants, les villages, seront tenus de se conformer à la loi. Si d'une façon générale on n'a pas obligé ces agglomérations à avoir un plan, c'est que leur accroissement est lent et pour ainsi dire insignifiant et qu'elles n'ont pas de ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux charges nouvelles. Il importait que toutes les communes ravagées par la guerre, y compris les communes rurales, soient soumises à l'établissement du plan.

D'une façon générale l'aménagement des petites communes surtout des villages est très défectueux. Les autorisations de bâtir ne sont nécessaires que pour les villes de plus de 20.000 habitants. Les règlements d'hygiène ne sont pas établis ou sont mal appliqués. « Dans les constructions rurales, dit M. le docteur Doisy, l'air et la lumière sont trop souvent parcimonieusement mesurés. Le voisinage est trop immédiat entre les habitations des hommes et les bâtiments réservés aux animaux. Les puits sont infectés par les purins qui découlent des écuries dont l'aire est loin d'être étanche ». Les ordures, les résidus, les eaux usées ne sont pas évacuées et imprègnent le sol. De grandes améliorations d'hygiène sont donc nécessaires. D'autre part, beaucoup de routes sont devenues trop étroites par suite de l'intensité de la circulation, de l'utilisation intensive des machines agricoles. Leur révision s'impose également, les villages comme les villes ne répondent plus aux besoins de notre temps. Il était de toute nécessité, puisqu'il va falloir procéder à leur reconstruction, de ne pas les laisser se relever dans leur état ancien, mais de profiter de cette circonstance pour les réorganiser et les adapter aux exigences de la vie moderne.

* * *

En imposant à toutes les communes dévastées des charges nouvelles, l'Etat devait leur venir en aide. Les frais de confection des plans seront très élevés; les bud-

gets des villes qui auront souffert de l'invasion ne seront certainement pas à même de les couvrir. Une participation de l'Etat s'imposait. L'article 3 du projet stipule que les frais du plan seront à la charge de l'Etat dans une proportion qui ne saurait excéder 250 fr. pour les communes de 500 habitants et au-dessous, 500 fr. pour les communes de 500 à 5.000 habitants, 1.000 fr. pour les villes de 5.000 à 10.000 habitants, pour les villes de plus de 10.000 habitants un chiffre égal à 10 % de leur population. Le principe a été unanimement approuvé, mais on a critiqué le mode de calcul adopté.

D'après la proposition, les subventions de l'Etat s'appuieraient sur le chiffre de la population : or, entre ce chiffre et les charges de l'établissement du plan, il n'y a pas un rapport exact. Le caractère plus ou moins onéreux du travail dépend de données multiples : état de la documentation, cadastre, archives, surfaces détruites, étendue de la commune, configuration du sol.

Dans une conférence faite en 1916, à l'Ecole des Hautes Études sociales, M. J. Hermand président de la société des Architectes diplômés par le Gouvernement a résumé ces critiques. Par un exemple, il montre leur justesse : d'après la base choisie, une ville de 200.000 âmes, bien aménagée dans son ensemble, atteinte par la guerre dans une partie seulement de ses quartiers, ayant conservé toutes ses ressources, possédant toutes ses archives, plan, cadastre, services techniques, touchera de l'Etat une participation de 20.000 fr. ; une petite commune de

4.500 habitants, au contraire, située dans une région accidentée, complètement ravagée, ayant perdu toutes ses archives et devant reconstituer toute sa documentation, n'aura, si elle veut confectionner un plan, qu'un apport de 500 fr. Elle ne pourra avec ses ressources personnelles couvrir les frais considérables qu'entraîne la confection du plan, ce qui rend tout travail impossible.

Ces observations ont été portées à la tribune de la Chambre. Comme il était difficile de rédiger un nouveau texte, et qu'il était nécessaire de pouvoir présenter des chiffres précis au Ministre des Finances, on a maintenu les dispositions du projet. Cependant, pour en atténuer les inconvénients, d'un commun accord, on demanda au gouvernement, lorsqu'il donnera des subventions aux communes, de considérer non seulement le chiffre de la population, seul visé, dans les maxima indiqués à l'article 3, mais les autres éléments dont il vient d'être question.

*
* *

Pour rendre l'application de la loi plus effective, une autre mesure s'imposait : interdire l'édification de toute construction autre que les abris temporaires ou provisoires jusqu'à l'établissement définitif du plan.

Un amendement de M. Borel complète la proposition Cornudet sur ce point : aucune construction définitive « ne pourra être édifiée sans une autorisation du Préfet, après avis de la commission départementale. »

Dès qu'une partie du territoire est libérée, immédiatement on voit les populations se mettre à reconstruire et dans quelles conditions ! On ébauche des pans de murs prêts à s'écrouler, on jette des toits sur des vestiges informes ; on bâtit sans se soucier de l'alignement, de l'air, de la lumière nécessaires, on élève ainsi des constructions, qui, en même temps qu'elles sont du plus fâcheux effet, constituent un vrai danger pour la salubrité. Il serait déplorable de permettre que des reconstructions continuent à s'effectuer dans de telles conditions. S'il est nécessaire de permettre des réparations confortatives, ce serait une erreur de laisser poursuivre des constructions qui imposeraient aux villes faisant des plans d'aménagement d'onerieuses expropriations.

*
* *

Les lenteurs de la procédure dans l'établissement du plan et le long temps indispensable à son exécution étaient un gros obstacle pour la réalisation de ce projet. Les auteurs de la proposition s'en sont rendus compte. Ils se sont efforcés de simplifier les formalités et d'abréger les délais. Quelques dérogations aux principes généraux de la loi ont été introduites en faveur des pays dévastés : On sait que l'« utilité publique » doit être prononcée par un décret pris en Conseil d'Etat. C'est une excellente garantie pour les communes, mais ce sera souvent une cause de retard dans l'application du plan. Tout en maintenant cette obligation pour les villes visées à l'article

1^{er} du projet, on a fait une exception pour les petites communes, en décidant que la déclaration d'utilité publique serait prononcée par décret préfectoral après avis de la commission départementale.

Les communes ont trois années pour établir leur plan. Bien qu'on ait décidé de construire des abris provisoires pour que, sans attendre le relèvement de leurs maisons, les réfugiés puissent rentrer dans leurs foyers et reprendre leurs occupations habituelles, on ne peut pas cependant les obliger à attendre aussi longtemps avant de se réinstaller. Il ne faut pas leur imposer trop de gêne; notre devoir est de faciliter au contraire par tous les moyens possibles leur retour sur le sol libéré.

Les auteurs de la proposition se sont parfaitement rendus compte du bien fondé de ces observations. Ils ont réduit à trois mois le délai de confection des plans pour les pays envahis. Le point de départ sera fixé par arrêté préfectoral. Le Préfet est en effet bien placé pour déterminer le moment où l'envahisseur aura suffisamment reculé et où les possibilités de retour auront diminué.

Cette disposition du projet a été l'objet de plusieurs critiques. Tout le monde est d'accord pour la reconstruction, aussi rapide que possible des régions dévastées, mais il ne faut pas, a-t-on dit, qu'à « la nécessité d'aller vite, on sacrifie celle de bien faire. » M. J. Hermand dans sa conférence de l'Ecole des Hautes Etudes du 27 janvier 1916 a démontré l'impossibilité où seraient la plupart des

petites communes, dans ce court délai de trois mois, de confectionner un plan complet et précis. Les diverses phases de son élaboration exigent la connaissance d'une multiplicité de questions d'ordre général et d'ordre technique que les municipalités sont généralement incapables de recueillir en aussi peu de temps.

L'établissement du plan suppose en effet un travail de préparation très complexe. Il faut faire des enquêtes, rédiger un programme, réunir toutes les pièces nécessaires ; c'est déjà long pour des communes disposant de toutes leurs ressources, de tous leurs services, mais pour ces agglomérations dévastées par l'ennemi, ce sera plus difficile encore. Il faudra tenir compte notamment, de ce que bien souvent des documents auront disparu, les archives, les projets antérieurement établis, le cadastre auront pu être pillés, incendiés ou rester aux mains de l'ennemi. Pour parer à cette insuffisance de documentation, il faudra procéder à des recherches spéciales, à des études particulières, qui augmenteront les difficultés de confection du plan régulateur. Pour que celui-ci soit établi judicieusement, suivant les principes de l'Urbanisme, il faudra faire appel à un homme possédant des connaissances approfondies dans l'art d'aménager les villes. Comme le dit M. Hermand, l'Urbanisme est une technique spéciale, tenant non seulement à des connaissances de l'architecte, mais aussi de l'économiste, de l'ingénieur des Ponts et Chaussées, du géomètre-topographe, du paysagiste, etc. Cet art est encore peu développé en

France et il reste généralement ignoré des Administrations départementales et communales.

Si les villes importantes peuvent s'assurer assez facilement le concours de compétences reconnues, les petites communes qui ne disposent que de faibles ressources financières et qui sont ignorantes des questions d'Urbanisme s'adresseront « à la première personne ayant un semblant de compétence qui leur tombera sous la main, architecte ou soi-disant tel, agent-voyer, conducteur des ponts, géomètre ou peut-être simplement entrepreneur local, qui bâcleront en quelques semaines un croquis quelconque, nullement préparé, sans bases sérieuses. »

M. Hermand ne croit pas qu'on puisse espérer un contrôle efficace de la commission départementale qui sera appelée à examiner le projet, à donner son avis sur le plan et les servitudes d'hygiène et d'esthétique, c'est-à-dire sur les règlements spéciaux. » La commission recevra trop souvent de toutes les communes des plans nuls de valeur, de ces projets dont il n'y a rien à dire, tellement ils sont mauvais, parce qu'il faudrait les refaire en entier.¹ » Elle pourra les refuser ? Mais alors il y aura des conflits avec certaines municipalités qui ne seront pas disposées à revenir sur leurs décisions. En admettant même que le Conseil municipal accepte les modifications du projet, il le fera remanier par son auteur primitif, qui sera tout aussi incapable, la deuxième fois que la première, de faire

1. La Cité de demain dans les régions ravagées, AUBURTIN et BLANCHARD, page 107.

quelque chose de bien; s'il cherche un technicien plus averti, il sera embarrassé pour le trouver, car les hommes de l'art, auxquels il s'adressera, seront accaparés par des travaux plus importants qu'ils n'abandonneront pas pour ces projets minimes.

* * *

Afin d'obtenir en temps utile des plans d'aménagement et d'extension rationnellement établis on a pensé qu'il fallait venir en aide aux communes des régions dévastées. On a proposé de créer un service temporaire d'Urbanisation, qui, sous la direction du pouvoir central, grouperait les compétences particulières et procéderait à la confection des plans.

« L'Etat, dit M. Jaussely, au lieu de se cantonner dans le domaine des subventions et des obligations, telles qu'elles résultent du projet Cornudet, poursuivrait jusqu'au bout son rôle protecteur concernant les communes dévastées, en prenant à sa charge, non seulement les frais, mais encore la direction de l'étude des plans. »

Il y a eu plusieurs projets dans ce sens ; citons particulièrement ceux de M. Jaussely ¹, de MM. Auburtin et Blanchard ². Les uns et les autres prévoient la création d'agences temporaires, composées de techniciens avertis des questions d'Urbanisme ou de compétences déjà

1. Comment reconstruire nos cités détruites, page 114 (Agache).

2. La cité de demain dans les Régions dévastées, page 109. AUBURTIN et BLANCHARD.

reconnues par leurs travaux antérieurs, dirigées par des architectes. Ces agences, qui seraient organisées par arrondissement, et qui seraient contrôlées par des agences départementales, feraient les enquêtes, grouperaient les documents, rédigeraient les programmes, établiraient les relevés nécessaires, élaboreraient les plans qui seraient ensuite soumis aux municipalités intéressées.

Le projet Jaussely prévoit en outre une direction centrale dont la tâche serait de fournir aux communes tous les renseignements, documents, appareils, matériaux, et personnel nécessaires ; elle aurait pour mission de surveiller tous les travaux des agences, de donner des instructions pour leur bonne marche, de créer l'impulsion, de donner une direction pratique aux recherches. Son rôle principal serait celui d'un guide et d'un Conseil.

Le Sénat, devant qui la proposition Cornudet est pendante, pourra la modifier en introduisant un de ces organismes que nous venons de décrire. Nous ne croyons pas cependant que ce rouage nouveau soit absolument nécessaire à l'application de la loi. Si beaucoup de documents nécessaires à la confection des plans ont disparu, il existe dans bien des cas les duplicata. D'autre part, on pourra suppléer dans une certaine mesure, à leur perte, par les nombreux travaux, élaborés depuis la guerre, sur les questions d'Urbanisme et d'aménagement des villes. La Société centrale des Architectes, la Société française des Architectes urbanistes, le Musée social, « la Renais-

sance des Cités¹ » ont entrepris des études très approfondies sur toutes ces questions. En groupant toute cette documentation, les commissions supérieures et départementales, si elles fonctionnent comme il est prévu au projet, pourront mettre à la disposition des communes tous les moyens de travail nécessaires.

Reste la question délicate du choix, « de l'homme de l'art » ; sur ce point, il y aurait peut être lieu d'apporter quelques modifications à la proposition, surtout en ce qui concerne les petites communes. Dans la plupart des cas elles seront embarrassées pour faire appel à un technicien. Afin d'éviter qu'elles fassent un choix malheureux qui compromette le travail d'élaboration de leur plan, le gouvernement pourrait leur venir en aide.

Les compétences ne manquent pas dans notre pays. Ce sont des Architectes français qui ont remporté les premiers prix dans les concours internationaux établis pour l'élaboration des plans d'un grand nombre de villes étrangères. Ils seront certainement très heureux, comme l'a dit M. G. Risler², « d'apporter leurs conseils et les fruits des

1. Association savante constituée en vue d'étudier les divers problèmes soulevés par la reconstitution des régions dévastées par la guerre. « La Renaissance des Cités » qui groupe autour d'elle un ensemble de compétences artistiques, industrielles, juridiques, et techniques a déjà élaboré un grand nombre de travaux. Elle a notamment centralisé tous les documents, plans, lois, décrets et arrêtés relatifs à l'œuvre qu'elle poursuit ; elle a préconisé la confection de plans d'aménagement et d'extension pour le relèvement des villes détruites, et vient même d'en confectionner quelques-uns, entre autres celui d'Albert.

2. Comment reconstruire les Cités détruites, page 15. Préface de Georges Risler.

travaux et de l'expérience que leur ont valu leurs magnifiques succès, aux municipalités qui en auront besoin. »

On pourrait charger la commission supérieure qui élaborera le programme d'indiquer aux communes une liste de compétences dont le gouvernement se serait assuré le concours et parmi lesquelles elles feraient leur choix.

D'ailleurs il est bon de faire remarquer, bien que ce n'ait pas été dit expressément dans le texte de la proposition, que le délai de trois mois ne s'applique qu'aux fractions de plan dont la réalisation est pressée. Les aménagements lointains pourront être étudiés plus à loisir.

Section III

Les mesures provisoires prises par le Gouvernement.

Voilà plus de trois années que le Sénat est saisi de la proposition Cornudet et aucune décision n'a encore été prise.

Le Ministre de l'Intérieur, reconnaissant les inconvénients du retard apporté dans le vote de la législation nouvelle, faisait valoir dès 1916 ¹ la nécessité d'étudier, sans attendre des plans d'ensemble, la reconstitution des villes et villages atteints par les événements de guerre. Dans deux circulaires adressées aux Préfets, il a indiqué, vu l'urgence, tout ce qu'on pouvait, avec de la bonne volonté, au moyen des seules lois existantes, exé-

1. Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 27 septembre 1915.

cuter dès maintenant, pour que la reconstruction des villes et des villages détruits, s'effectue dans des conditions répondant aux besoins et aux exigences modernes.

La première concerne l'établissement du plan général d'alignement et de nivellement. Elle rappelle le caractère obligatoire de cette prescription de la loi de 1884 et elle invite les Préfets à en poursuivre l'application rigoureuse pour toutes les communes dont la vingtième partie des immeubles au minimum a été ravagée. Elle donne un certain nombre d'indications pour la confection des plans, et elle recommande aux Municipalités de s'en inspirer dans la mesure du possible. Il y aura lieu de tenir compte notamment dit-elle, des conditions dans lesquelles s'exerce actuellement, par suite de l'emploi des nouveaux modes de transport, la circulation générale, des nécessités de l'hygiène et de la salubrité, de la diminution de la hauteur des maisons, de la largeur et de l'ensoleillement des voies, de la création des squares, jardins, parcs, espaces libres ; des besoins d'esthétique, conservation des monuments historiques archéologiques, du maintien du style architectural spécial à la région, du respect des sites et monuments naturels, etc.

La deuxième circulaire vise l'application de la loi du 15 février 1902 et des prescriptions des règlements sanitaires communaux, dans la reconstruction des villes ou villages détruits. Elle rappelle que toutes les communes doivent être pourvues d'un règlement et que ce règlement doit être mis en vigueur ; que dans certaines localités il

était parfois tombé dans l'oubli, dès avant les événements actuels. Elle invite les Préfets à veiller, à ce que, dans toute commune libérée, il y ait un règlement ancien, ou nouveau et que par une publicité abondante ce règlement soit connu de tous ceux qui auront à reconstruire. La circulaire invite tous les constructeurs, auxquels la loi ne fait pas une obligation de demander un permis de bâtir, à demander néanmoins l'approbation de l'Administration.

Elle insiste sur la nécessité de veiller, lors de la reconstruction, à ce que toutes les mesures soient prises pour assurer et améliorer l'alimentation en eau potable de la commune : canalisations à travers les voies publiques, branchements avec les canalisations dans les immeubles particuliers, suppression des puits et puisards absorbants qui contaminent les nappes d'eau souterraines, assainissement et au besoin suppression des mares, construction de lavoirs et d'abreuvoirs. Elle tente enfin de réagir contre la coutume déplorable qui veut, dans un trop grand nombre de villages, que les fumiers soient installés en bordure des routes et des chemins et que les purins s'écoulent sur la voie publique. Elle recommande, à cet effet, de préconiser l'installation d'aires à fumiers installées dans des conditions convenables, pourvues de fosses à purin et situées de préférence à l'arrière des bâtiments.

En donnant à nos règlements actuels une interprétation novatrice, en étendant notamment le champ d'application

du plan d'alignement, le gouvernement a cherché à parer le mieux possible au retard apporté dans le vote de la proposition Cornudet. Ces mesures ne sont cependant qu'un expédient. Elles ne peuvent pas nous donner les résultats que nous attendons de la législation sur les plans ; elles ne sauraient dispenser le Sénat de voter au plus vite le projet dont il est saisi depuis bientôt 3 ans. Le temps perdu aurait été précieux pour la mise en application de la loi. Beaucoup de plans auraient été étudiés, si non même terminés ; les organismes prévus auraient acquis déjà une grande expérience, les difficultés d'application auraient apparu et déjà on aurait pu y remédier. Il est navrant de songer qu'après quatre années de guerre, alors que des pays complètement envahis comme la Belgique, ont déjà préparé des projets de reconstruction, les municipalités françaises n'aient pas encore été dotées des instruments indispensables au relèvement de leurs communes.

Le 14 mars 1918, à la suite d'une intervention de M. Paul Constant qui appelait l'attention du gouvernement et de la Chambre sur le retard apporté par le Sénat dans la discussion de la proposition Cornudet, la Chambre a voté une résolution « invitant le gouvernement à faire toute diligence auprès du Sénat à l'effet d'obtenir la discussion et le vote de la proposition votée par la Chambre des Députés le 1^{er} juin 1915 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes ¹. »

1. Officiel 15 mars 1918.

CHAPITRE V

L'URBANISME ET LE DROIT D'EXPROPRIATION

L'aménagement rationnel des villes, leur adaptation à la vie moderne obligeront les municipalités à entreprendre toute une série de transformations et d'améliorations. Ces travaux nécessiteront de vastes acquisitions de terrains et de constructions. La création de faubourgs, l'annexion de communes voisines rendront indispensable le percement de voies nouvelles ; celles-ci devront traverser des propriétés privées, elles rencontreront sur leur parcours des groupes compacts de maisons, il faudra acheter tous ces terrains et immeubles. Dans la plupart de nos cités, de vieux quartiers malsains, percés de ruelles étroites où s'élèvent des taudis, réclament la pioche du démolisseur ; il faudra acquérir tous ces foyers d'infection pour procéder à leur destruction.

Il y aurait un intérêt évident pour les municipalités à pratiquer des acquisitions amiables, mais de telles opérations seront malheureusement peu fréquentes. Loin de chercher à faciliter les affaires de la commune, les citoyens s'efforceront la plupart du temps, d'abuser

de la situation en cherchant à obtenir un gain élevé ou de faire de l'opposition systématique. Pour triompher des résistances individuelles, les municipalités devront avoir recours à la procédure d'expropriation.

Le droit de déposséder les particuliers de leur bien a été reconnu en effet à la collectivité dans certains cas et sous certaines conditions. Nos lois actuelles n'en permettent qu'un usage très limité, insuffisant pour l'exécution des grandes opérations urbaines, que l'application des principes nouveaux et l'exécution des plans vont rendre nécessaires.

Les propositions actuelles devront avoir pour corollaire des modifications importantes dans notre législation sur l'expropriation.

Section I

L'insuffisance de la loi de 1841.

C'est une loi de 1841, qui régit actuellement le droit d'expropriation, plusieurs lois postérieures l'ont modifiée et complétée; elle reste néanmoins le code fondamental de la matière. Les principes généraux qu'elle pose constituent aujourd'hui encore le droit commun de l'expropriation. Elle est intitulée : « Loi sur l'expropriation pour utilité publique. » Elle subordonne en effet le droit d'exproprier à la constatation et à la déclaration de l'utilité publique, ce qui constitue un progrès sur les lois

révolutionnaires qui n'autorisaient d'atteintes à la propriété privée qu'en cas de nécessité publique évidente. En fait, le changement n'a guère été qu'apparent, car comme nous le verrons, l'idée d'utilité publique a été interprétée d'une manière très étroite.

Il résulte tout d'abord des dispositions de l'article 2 de la loi, que le droit d'expropriation est restreint à l'exécution « des travaux. » Le mot est prononcé à différentes reprises dans le texte. Son sens est très étroit, il est synonyme « d'ouvrages publics ». On a en vue l'exécution de grandes opérations de voirie : percement et élargissement de rues, construction de lignes de chemin de fer, etc...

Le droit d'acquisition des terrains est d'autre part limité « aux seules parcelles nécessaires à l'exécution des ouvrages projetés » : Quelles que soient les raisons d'esthétique, d'hygiène ou de prévoyance édilitaire que l'on pourra faire valoir, aucun terrain, sis en dehors de l'alignement des voies ne peut être compris dans l'opération d'expropriation.

Des dérogations ont été apportées par des lois postérieures aux dispositions rigoureuses de 1841. Les cas qu'elles visent sont exceptionnels, les principes anciens subsistent et constituent des difficultés insurmontables pour l'exécution de tout remaniement un peu important de nos agglomérations urbaines.

Les découvertes de la science, les progrès de l'hygiène, la renaissance artistique ont élargi les devoirs de nos

municipalités. Celles-ci ne doivent pas seulement songer à assurer les besoins de la circulation, elles doivent également satisfaire à toutes les exigences de la salubrité et de l'esthétique. Elles doivent entreprendre des transformations inspirées exclusivement par des préoccupations d'hygiène et d'art. Or, à l'heure actuelle, à moins d'être dans un des cas exceptionnels prévus par les textes en vigueur, le droit d'exproprier pour ces seuls motifs, surtout en ce qui concerne l'esthétique, est strictement refusé.

Il va pourtant être indispensable d'en tenir compte dans les opérations prévues par les plans. Ceux-ci vont substituer aux améliorations fragmentaires et partielles jusque-là entreprises, des travaux d'ensemble, conçus selon des vues d'avenir, répondant à toutes les exigences de la vie moderne, particulièrement à la nécessité d'embellir et d'assainir les cités.

Il est reconnu aujourd'hui que le percement d'une artère nouvelle, qui laisse subsister des deux côtés de la voie, des rues entières, souvent insalubres, dans leur état ancien, constitue une opération incomplète. Ce fut le cas du percement du boulevard Sébastopol à Paris. L'ouverture d'une voie doit nécessairement entraîner des modifications profondes dans l'ensemble du quartier qu'elle traverse; elle impose presque toujours la démolition des rues adjacentes, la destruction de maisons étroites, mal aérées, insalubres, qui se trouvent dégagées par suite des travaux et mises en bordure des nouvelles artères.

Actuellement, le texte de 1841, qui limite si étroitement le droit d'exproprier aux travaux de voirie et aux seuls terrains nécessaires à leur confection, rend impossible l'exécution de semblables opérations.

Il entrave également les remembrements et remaniements parcellaires qui doivent résulter nécessairement des opérations de voirie entreprises. Les immeubles atteints par l'expropriation ne sont pas toujours nécessaires en totalité pour l'exécution des travaux ; il se peut qu'une partie seulement soit utilisée. Bien souvent les parcelles restantes sont d'une forme très défectueuse, d'une dimension exigüe, et il est impossible d'en tirer partie utilement pour la construction ; les maisons qui y seraient édifiées ne sauraient répondre aux conditions d'hygiène et d'esthétique. Il est indispensable pour que le but d'intérêt général soit atteint, que des emprises soient faites sur les propriétés contigües. De cette façon on pourrait redresser leur forme et augmenter la profondeur de ces parcelles, ce qui ne saurait être possible actuellement.

La reconstitution des régions ravagées par la guerre fait ressortir non moins nettement l'insuffisance de notre loi de 1841. Pour que nos agglomérations détruites renaissent régénérées, des transformations considérables devront être entreprises. Dans beaucoup de localités, des quartiers entièrement détruits devront être déplacés ; là, même où l'on hésitera à opérer des remaniements d'ensemble, où l'on voudra utiliser des rues anciennes,

il faudra cependant régler les alignements nouveaux. « d'après les besoins d'une circulation aisée et rapide, d'après les nécessités de l'hygiène et de l'esthétique. » On ne pourra réaliser des opérations satisfaisantes que s'il est possible d'exproprier, sans distinction, tous les immeubles et surfaces nécessaires.

Une réforme de notre loi de 1841 s'impose donc si l'on veut rendre réalisables les améliorations préconisées par l'Urbanisme. En modifiant les dispositions de la loi, on ne fera d'ailleurs que consacrer juridiquement l'évolution qui s'est faite depuis quelques années dans la notion d'utilité publique.

Cette idée d'utilité publique a été interprétée d'une façon très étroite par le législateur de 1841, d'où les dispositions si restrictives sur le droit de recourir à l'expropriation. Au moment où ces lois furent élaborées, on était encore tout imprégné des principes de 1789 ; on avait le souvenir des atteintes portées au droit individuel pendant les journées révolutionnaires. Fortement attaché au respect de la propriété, on ne devait se résigner à lui imposer des sacrifices que lorsqu'une nécessité impérieuse y contraindrait. On consentit à autoriser le droit d'exproprier, parce qu'on se rendit compte qu'il était indispensable de permettre, dans certains cas où le caractère d'intérêt général était évident, un empiètement sur les propriétés particulières. En votant les lois de 1833 et de 1841, on songea surtout à la création des réseaux de chemin de fer qui étaient en train

de s'organiser, à la réalisation des grands travaux de voirie que Paris et quelques grandes villes venaient d'entreprendre, on ne songea pas aux opérations de salubrité et d'embellissement. Cela s'explique aisément, l'hygiène n'était encore qu'une science naissante, les jouissances artistiques restaient le privilège de quelques-uns.

La conception que l'on s'est faite aujourd'hui de la notion d'utilité publique s'est singulièrement élargie. La collectivité n'a pas seulement besoin de réseaux de routes et de voies ferrées, elle a des exigences d'hygiène, des besoins de confort et de bien-être. On ne saurait plus nier aujourd'hui l'utilité du beau ; on est d'accord avec M. Bonnier pour dire que « l'esthétique n'est plus seulement un luxe mais un besoin et un droit ». L'intérêt général s'est de nos jours considérablement étendu, la notion d'utilité publique n'est plus ce qu'elle était en 1841, de sa nature, elle est d'ailleurs, comme le dit M. Jeanneney, relative, elle marche avec les mœurs et suit le progrès de la civilisation. En modifiant le texte de 1841, conçu à une époque très différente de la nôtre, on ne fera qu'adapter notre législation à nos besoins et à nos idées.

L'extension du champ d'action de l'expropriation ne choquera nullement les principes de notre Droit public actuel. Certes la propriété y est respectée, elle constitue encore aujourd'hui une des bases de l'organisation de nos sociétés ; mais on a cessé d'y voir un droit absolu et on considère comme de plus en plus légitime la faculté

de lui faire subir des restrictions dans l'intérêt de la collectivité. La façon dont a été appliquée la loi de 1841, les garanties qu'elle donne aux propriétaires contribuent d'ailleurs à faire disparaître tous les scrupules.

Section II

Les progrès réalisés depuis 1841

Leur insuffisance.

Un certain nombre de lois postérieures à 1841 sont venues consacrer l'évolution qui s'est dessinée dans les notions d'utilité publique. Elles ont élargi les dispositions de la loi, soit quant à la nature des opérations susceptibles de justifier le recours à l'expropriation, soit quant à l'étendue des terrains qu'il est possible d'acquérir.

Dès 1850 le droit d'expropriation a été mis au service de l'hygiène. Les municipalités ont obtenu la faculté d'acquérir les immeubles insalubres lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes ou lorsqu'elle ne peut disparaître que par des travaux d'ensemble. Ces dispositions reproduites à peu près intégralement dans la loi de 1902 ont été modifiées et complétées depuis. En 1915 a été votée une loi nouvelle sur l'expropriation pour insalubrité. Elle constitue une arme très précieuse pour l'Urbanisme; nous l'étudierons dans un chapitre ultérieur. Un décret-loi de 1852, relatif aux rues de Paris et susceptible de

s'appliquer aux villes qui en font la demande, permet de comprendre dans tout projet d'expropriation en vue de l'élargissement, du redressement ou de la création des voies publiques la totalité des immeubles atteints par les alignements, si elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme permettant d'y élever des constructions salubres. La loi de 1912 qui complète et modifie le décret-loi, ajoute aux considérations d'hygiène, des considérations d'esthétique.

La loi de 1887 sur les monuments historiques, celle de 1906 sur la protection des sites et monuments naturels avaient déjà fait rentrer les préoccupations artistiques dans l'utilité publique.

Depuis, une loi de 1910 autorise les communes qui ont été érigées en stations hydro-minérales et climatiques à requérir l'expropriation en vue de travaux d'embellissement.

Les progrès réalisés ont été certainement, importants ; ils ne suffisent pas cependant. Les divers textes que nous avons énumérés ont laissé subsister l'article 2 de la loi de 1841 et toutes les fois que l'on ne se trouve pas dans l'une des hypothèses prévues, il continue à produire ses effets. Un arrêt récent du Conseil d'Etat en témoigne :

Le 29 avril 1917, la section du contentieux annulait pour excès de pouvoir, un décret qui avait déclaré d'utilité publique les travaux d'agrandissement et d'établissement d'une décharge publique par la ville de Caen.

La création d'une décharge destinée à recevoir des décombres et vieux matériaux, disait la haute assemblée, ne peut être considérée comme un travail d'utilité publique ; d'ailleurs il résultait manifestement de pièces du dossier et notamment des délibérations du Conseil municipal que la ville de Caen avait en vue non pas tant de créer une décharge publique, que d'acquérir de vastes terrains joignant l'agglomération actuelle, en vue de les revendre après les avoir remblayés et lotis, pour l'édification de maisons ou la création de quartiers nouveaux. « Une telle opération qui n'a d'autre fin et d'autre utilité que de favoriser l'extension de la ville en donnant des facilités aux constructions n'est pas de celles pour lesquelles les administrations municipales peuvent, dans l'état actuel de la législation, recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Des dérogations ont été également apportées à la disposition qui limite le droit d'expropriation aux terrains compris dans le périmètre des ouvrages exécutés.

La loi de 1841 elle-même autorisait dans certains cas l'exproprié à contraindre l'expropriant à prendre toute la propriété bien qu'une partie seulement lui soit nécessaire. C'est ce qu'on appelle la faculté « d'emprise totale ». L'article 50 dispose qu'elle pourra être requise, s'il s'agit d'un bâtiment, dès que l'expropriation en atteint une partie intégrante si petite soit-elle ; s'il s'agit d'un terrain, quand ces trois conditions se trouvent

réunies : l'expropriation a réduit l'immeuble au quart de sa contenance totale, la parcelle restant au propriétaire est inférieure à dix ares, le propriétaire ne possède aucun terrain contigu.

Ce droit d'emprise totale n'est accordé qu'à l'exproprié, aucun droit correspondant n'appartient à l'autorité expropriante.

C'est à cet inconvénient qu'a remédié le décret-loi de 1852 relatif à la voirie urbaine dont nous avons parlé précédemment. Il autorise l'administration à exproprier la totalité des immeubles atteints lorsque les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme permettant d'y élever des constructions salubres. Il en est, de même à l'égard des immeubles sis en dehors des alignements lorsque leur acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles. L'application de ce texte a été gênée par la jurisprudence rigoureuse du Conseil d'Etat qui intervient dans tous les cas, soit pour prononcer l'utilité publique, soit pour donner son avis. Il s'est montré très strict pour admettre l'impossibilité d'élever des constructions salubres, et par conséquent pour autoriser l'expropriation des parcelles en dehors des alignements. Il estimait que la salubrité était satisfaite quand la parcelle restante atteignait cent mètres carrés ou même à la rigueur soixante mètres carrés. Il n'était guère possible cependant d'élever sur un terrain aussi exigu des constructions salubres. Une réforme du décret-loi s'imposait. Elle

a été réalisée par le projet Raynaud, déposé à la Chambre en 1911 et qui, après d'importantes modifications au Sénat est devenu la loi de 1912.

Tout d'abord aux considérations d'hygiène prévues par le décret, la loi de 1912 ajoute des préoccupations d'esthétique ; l'expropriation de la totalité des immeubles peut être requise quand les parties restantes ne permettent pas d'y élever des constructions salubres ni des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique de la voie.

Elle établit d'autre part une présomption d'insalubrité. Le Conseil d'Etat ne peut plus désormais refuser l'emprise totale demandée par l'une ou par l'autre des parties quand la parcelle restante ne dépasse pas cent cinquante mètres carrés.

L'administration peut de même comprendre dans l'expropriation non seulement les immeubles situés en dehors des alignements dont l'acquisition est jugée nécessaire pour la suppression d'anciennes voies jugées inutiles comme le permettait le décret, mais même les parcelles « hors ligne » pourvu que le propriétaire y consente.

Le décret-loi de 1852 et la loi de 1912 ont fait une brèche considérable aux principes de l'article 2 de la loi de 1841. Le droit d'emprise totale qu'ils autorisent n'est pas suffisant cependant pour permettre l'exécution des grands travaux d'ensemble que l'on demande à nos communes d'entreprendre.

Si l'on veut rendre possible l'exécution des plans d'aménagement et d'extension, il faut accorder à nos

municipalités, le droit d'acquérir tous les terrains qui leur seront nécessaires pour faire œuvre rationnelle. Il est nécessaire de généraliser le droit « d'expropriation par zone » que la loi de 1915 a consacré, en matière d'insalubrité, et qui a permis dans les pays étrangers, notamment en Belgique, de réaliser de si grandes améliorations.

Section III

Les projets de réforme

Le projet gouvernemental de 1915.

Une commission interministérielle, chargée en 1910 d'étudier les améliorations susceptibles d'être apportées à notre législation sur l'expropriation, proposait toute une série de modifications à la loi de 1841. Le 21 novembre 1911, un projet de loi inspiré de ces travaux était déposé sur le bureau de la Chambre. Il introduisait, avec des modifications à la procédure (articles 38 et 48), « l'expropriation par zone et l'expropriation pour plus value ». Voté par la Chambre après disjonction de la question des plus values, le projet revint du Sénat sans l'expropriation par zone. Seules les modifications à la procédure de la loi de 1841 furent adoptées; elles constituent la loi du 21 avril 1914.¹

1. Ces dispositions visent la présence du Président du jury d'expropriation jusqu'à la fin des opérations et l'obligation par le jury de se prononcer sur le caractère actuel et certain des dommages.

Les améliorations les plus importantes demeurèrent en suspens. Se rendant compte de l'intérêt qu'elles présentaient, le gouvernement résolut de les reprendre ainsi que certaines modifications de procédure déjà proposées en 1911 qui n'étaient pas entrées dans la loi de 1914. Ce fut l'objet d'un projet de loi déposé au Sénat le 29 avril 1915. Après avoir subi quelques modifications, à la demande de la Commission du Sénat et de son rapporteur M. Jeanneney, le projet fut adopté à l'unanimité le 2 août 1917.

Le législateur a voulu consacrer dans le texte même de la loi nouvelle ¹, l'évolution de la notion d'utilité publique. Il a substitué aux mots « travaux » de l'article 2 de la loi de 1841 l'expression beaucoup plus large « d'opérations ». Quand on sait le sens étroit qui avait été donné au mot « travaux » et les conséquences qui en résultaient on comprend toute l'importance de la modification effectuée.

La grosse innovation du projet c'est l'introduction de l'expropriation par zone. L'article 2 dispose que :

« L'utilité de l'expropriation peut être déclarée non
« seulement pour les superficies comprises dans le péri-
« mètre des ouvrages publics projetés, mais encore pour
« toutes celles qui seront reconnues nécessaires pour
« assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou

1. Nous examinerons dans un chapitre ultérieur les dispositions de la loi relatives aux plus-values.

« d'avenir. Il en sera notamment ainsi, en matière de voirie urbaine, pour les superficies hors alignement, « faisant obstacle à un lotissement rationnel ou non susceptibles de constructions qui s'accordent avec le plan » général des travaux ».

Cette formule, qui a le grand avantage d'être brève, est un peu différente de celle du projet gouvernemental. Son texte, qui était beaucoup plus long, contenait un certain nombre de dispositions critiquables. Il établissait une distinction entre les travaux publics en général et les opérations de voirie. C'était inutile, car selon l'expression de M. Jeanneney, « ce ne sont là qu'espèces d'un même genre ». D'autre part, en ce qui concerne la voirie, il procédait à une énumération des opérations susceptibles de légitimer l'expropriation. C'était une mauvaise méthode; une liste établie à l'avance risque fort d'être incomplète. Aussi l'article 1^{er} du projet ne parlait pas de la création des espaces libres. C'est pourtant bien une opération qui exigera le droit d'expropriation par zone ! Le silence de la loi aurait pu donner lieu à des interprétations restrictives qui auraient entravé son application.

L'adoption de l'expropriation par zone soulevait une question délicate à résoudre : le mode de détermination de la zone. Deux solutions étaient possibles :

Adopter une présomption mathématique, comme il en existe dans diverses législations étrangères, ou laisser

à l'autorité chargée de déclarer l'utilité publique, le pouvoir d'apprécier, suivant les circonstances, l'étendue de la zone. C'est ce dernier système qui a été adopté.

« Lorsque par application des articles 2 et 2 *bis*, il y
« aura lieu d'étendre l'expropriation à des immeubles
« sis hors du périmètre des travaux projetés, l'autorisa-
« tion n'en pourra être donnée que par une loi ou un décret
« en Conseil d'Etat. Cet acte, en distinguant, selon la
« cause d'extension, déterminera la zone dans laquelle
« celle-ci est consentie. Il fixera en outre le mode d'utili-
« sation des parcelles non incorporées aux ouvrages
« publics et éventuellement les conditions dans lesquelles
« la revente de ces parcelles sera opérée ».

La détermination d'une zone mathématique soulève de grosses objections. Un chiffre fixe, comme à Genève (où la loi de 1867 autorise en bordure d'une voie nouvelle, l'expropriation d'une bande de terrain de 15 mètres) ne peut être fixé qu'arbitrairement. Il est impossible qu'il convienne à tous les cas. Si au lieu d'un chiffre unique on en adopte plusieurs variant suivant la nature des travaux à exécuter, on pourra certainement obtenir des résultats meilleurs, mais, outre que leur détermination sera très complexe, de pareilles présomptions restent forcément arbitraires. Il n'y a d'ailleurs rien de plus étrange que de vouloir régler mathématiquement des questions d'art et d'esthétique. Avec la solution adoptée, on laisse aux autorités administratives le pouvoir de régler

librement chaque cas en tenant compte des différents besoins d'hygiène et d'art.

Il n'est pas douteux que ce projet adopté au mois d'août 1917 par le Sénat sera voté unanimement par la Chambre des Députés¹. Il est à souhaiter que nous soyons bientôt en possession de cette loi, car au moment où il va falloir relever tant de ruines et pourvoir à un si grand nombre de besoins nouveaux, il faut que nous ayons en main un instrument d'expropriation s'adaptant à l'œuvre de renaissance que nous allons avoir le devoir d'entreprendre.

Section IV

LE DROIT D'EXPROPRIATION POUR INSALUBRITÉ

La loi du 17 juin 1915.

L'Urbanisme fait une place considérable à l'hygiène. La cité moderne doit être aménagée de façon à remettre autant que possible le citoyen dans des conditions naturelles d'existence. Il faut qu'il trouve dans l'agglomération urbaine l'air et la lumière indispensables à son orga-

1. La Commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communications de la Chambre des Députés, chargée d'examiner le projet, a désigné M. Eugène Chenal comme rapporteur. Celui-ci a déposé le 15 mars 1918 sur le bureau de la Chambre un rapport concluant à l'adoption intégrale du texte voté par la haute Assemblée.

nisme. Les municipalités ont le devoir de prendre toutes les mesures propres à sauvegarder la santé des habitants de la commune. Pour l'avenir elles ont des règlements sanitaires qu'elles peuvent faire aussi stricts que possible. Pour lutter contre les causes actuelles d'insalubrité, les taudis, les ruelles, les quartiers malsains, il importe de leur accorder, sur une vaste échelle, le droit d'expropriation. Une grande réforme a été effectuée à ce point de vue en 1915. Jusque là, la loi de 1902, qui reproduisait d'ailleurs à peu près textuellement les dispositions de la loi de 1850, ne donnait aux municipalités que des droits très restreints.

Son article 18 n'autorisait le recours à l'expropriation que si celle-ci était le résultat de causes extérieures et permanentes ou lorsque les causes d'insalubrité ne pouvaient être détruites que par des travaux d'ensemble.

L'une et l'autre condition étaient insuffisantes. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'insalubrité dérive de causes extérieures ; presque toujours elle est l'effet de la disposition et de la construction intérieures de l'immeuble. La distinction de l'article 18 n'avait donc pas sa raison d'être. D'autre part, la nécessité de s'attaquer aux habitations voisines pour obtenir l'assainissement d'une maison est un fait exceptionnel ; presque toujours il suffit de limiter les travaux à l'immeuble dangereux et il est inutile de procéder à des opérations d'ensemble.

Les autorités administratives trouvaient, il est vrai, un tempérament à ces dispositions rigoureuses dans l'article

12 de la loi. Lorsque des immeubles sont considérés comme dangereux, il donne aux maires, et à défaut aux préfets, le droit d'obliger les propriétaires à exécuter les travaux jugés nécessaires ; si la maison n'est pas susceptible d'améliorations, il les autorise à en interdire l'habitation en tout ou en partie.

Cette mesure était totalement insuffisante, la sanction dont elle était revêtue était inefficace. La loi avait beau prévoir l'exécution d'office des travaux avec un privilège sur les revenus de l'immeuble et une condamnation à l'amende, en face de l'inertie des propriétaires, l'administration restait impuissante. Dans la plupart des cas le propriétaire était hors d'état de faire face à la dépense et la propriété était de si peu de valeur que le gage disparaissait. Pour que l'administration ait en main une arme efficace, il faut qu'elle puisse recourir à l'expropriation.

L'extension du droit d'expropriation en matière d'insalubrité s'imposait, mais en même temps il était nécessaire de modifier le mode de calcul des indemnités adopté jusqu'ici.

Si les communes n'ont presque jamais usé de l'article 18 (on ne cite que deux cas d'application, l'un dans les Hautes-Alpes, l'autre dans les Côtes-du-Nord), c'est qu'avec les traditions qui se sont pour ainsi dire créées dans la pratique des jurys, elles étaient obligées de payer des sommes énormes aux propriétaires de taudis.

Il fallait procéder à une double réforme : étendre le

droit d'expropriation pour insalubrité, rendre son exercice plus accessible aux communes.

Deux propositions destinées à améliorer notre législation de 1902 furent déposées à la Chambre, l'une en 1906 par M. Delory, l'autre en 1910 par M. Siegfried. Elles autorisaient les communes à poursuivre l'expropriation des immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers, dont la conservation est jugée contraire à l'hygiène. Leur discussion fut sans cesse retardée ; il a fallu attendre jusqu'en juin 1915 pour avoir enfin une loi apportant à la question de l'insalubrité les modifications depuis si longtemps attendues.

La loi du 17 juin 1915 accorde tout d'abord aux communes la faculté d'exproprier par zone ; elles peuvent désormais requérir l'expropriation « en vue de l'assainissement de groupes d'immeubles ou quartiers insalubres ». C'est une très heureuse mesure, qui permettra à nos Municipalités de pratiquer dans les quartiers malsains de leurs agglomérations de larges percées où puissent passer l'air et la lumière.

Pour que ce droit ne restât pas purement théorique, et afin d'en faciliter l'application, le législateur, a introduit dans la loi plusieurs dérogations aux principes du droit commun de l'expropriation.

Afin de protéger les communes contre les entraînements des jurys qui trop souvent sacrifient l'intérêt public aux intérêts privés, la loi nouvelle modifie les

règles habituellement suivies pour le calcul des indemnités.

Les jurys ont pris l'habitude de déterminer la valeur des immeubles d'après le montant de leur revenu ; or, il est de notoriété, dit M. G. Risler, « que des appartements, des chambres sans lumière et sans aération, sont surpeuplés et loués à la semaine, avec paiement d'avance, dans des conditions qui rapportent 17, 18 et même 20 0/0 à leurs propriétaires ». De la sorte, les indemnités à allouer aux expropriés se trouvaient considérables et hors de proportion avec les ressources municipales.

Les communes les mieux disposées à assurer leur assainissement se sont trouvées en quelque sorte paralysées et les propriétaires de taudis ont pu continuer en toute sécurité leur œuvre meurtrière.

Il fallait à tout prix empêcher que des gens pussent ainsi profiter de leur incurie, car « il n'y a pas une spéculation plus horrible que celle qui porte sur les conditions de vie de nos semblables et qui édifie une fortune sur la maladie et la mort. »

Calculer le montant de l'indemnité en capitalisant le revenu était un procédé à modifier. Au Congrès de l'habitation tenu à Genève en 1906, les hygiénistes et les représentants de la propriété privée sont tombés d'accord à cet égard. Ils ont proposé la formule suivante : « L'estimation de la valeur d'un immeuble insalubre devrait s'obtenir en défalquant de la valeur même de cet immeuble considéré comme salubre, la somme qui

serait nécessaire pour le mettre en état de salubrité. Dans le cas où l'immeuble ne serait pas susceptible d'assainissement, la valeur de l'immeuble serait réduite à celle du terrain. »

La loi de 1915 s'est inspirée de ces idées. Elle distingue entre le propriétaire et le locataire.

En ce qui concerne le propriétaire, elle dispose que le jury commencera par fixer la valeur vénale de l'immeuble indépendamment des conditions d'insalubrité ; il déduira ensuite de cette valeur vénale le montant des travaux nécessaires pour le rendre salubre. La différence donnera le chiffre de l'indemnité, qui ne pourra être inférieur à la valeur du terrain nu ; d'autre part aucune indemnité spéciale ne pourra être allouée du fait de la dépossession.

En ce qui concerne les locataires, pour ceux qui exploitent dans les locaux frappés d'expropriation un commerce ou une industrie donnant lieu à patente, l'indemnité à allouer suivant la loi du 3 mai 1841 sera soumise à réduction, si le commerce ou l'industrie ont comporté du fait de l'exploitant une cause spéciale d'insalubrité. Le taux de cette réduction est égale à celui des bénéfices d'exploitation obtenus au détriment de la santé publique.

A l'égard des autres locataires, l'indemnité est fixée forfaitairement à un trimestre de loyer, sans toutefois que la somme à allouer puisse être inférieure à 30 fr. ni supérieure à 300 fr. « L'idée d'un forfait a été inspiré au

législateur par le désir d'éviter des réclamations abusives et par cette considération que, dans les maisons insalubres, les locations, exception faite des locaux commerciaux ou industriels, sont en général verbales et peu élevées de prix ».

Grâce à ces règles nouvelles le coût des expropriations va singulièrement diminuer.

Le législateur de 1915 s'est efforcé en outre de simplifier les formalités jusqu'ici exigées.

L'utilité publique qui est habituellement déclarée par une loi ou un décret sera prononcée par le Préfet. L'arrêté préfectoral aura le double objet de déclarer l'utilité publique et de prononcer la cessibilité. Par suite, les deux enquêtes prévues par la loi de 1841 seront confondues en une seule portant à la fois sur l'utilité des travaux et sur la détermination des immeubles à exproprier. L'arrêté préfectoral devra être précédé de trois avis obligatoires émanant du Conseil d'hygiène, de la Commission départementale, du Comité de patronage des habitations à bon marché et d'une expertise contradictoire ayant pour objet de déterminer la valeur vénale des immeubles à exproprier et le montant des travaux qui seraient nécessaires pour les rendre salubres. La commune sera ainsi en mesure de connaître dès le début le coût probable de l'opération et d'autre part l'indemnité éventuelle sera pourvue dès l'origine d'une base solide.

Une autre innovation de la loi de 1915 c'est le droit

qu'elle reconnaît aux municipalités de recourir à l'expropriation pour tout immeuble insalubre.

Comme nous l'avons déjà dit, les dispositions de l'article 12 étaient presque toujours restées sans effet, leur sanction étant complètement insuffisante. Désormais les communes qui prescriront des travaux d'assainissement pourront demander l'expropriation toutes les fois que les réparations et améliorations prescrites n'auront pas été exécutées dans les délais impartis.

Ainsi les pouvoirs publics se trouvent efficacement armés contre le mauvais vouloir des particuliers. La propriété d'autre part reste entourée de garanties suffisantes puisque l'expropriation n'est qu'un moyen ultime; elle ne peut être requise que lorsque toutes les autres mesures ont été épuisées.

Ces réformes, introduites par la loi de 1915 dans notre législation sur les immeubles insalubres, faciliteront, ce n'est pas douteux, l'assainissement et la régénération de nos communes.

CHAPITRE VI

DES MOYENS DE FAIRE FACE AUX DÉPENSES

occasionnées par les améliorations urbaines.

LA PARTICIPATION AUX PLUS-VALUES

Les travaux que les villes vont avoir à exécuter par suite de l'application des lois nouvelles leur imposeront des sacrifices pécuniaires considérables. Les vastes expropriations auxquelles elles devront nécessairement procéder les obligeront à verser des indemnités énormes aux propriétaires. La spéculation, qu'il sera souvent difficile de déjouer, accroîtra encore les charges budgétaires déjà si élevées.

Si l'on veut que les municipalités puissent faire face à ces dépenses, il faudra leur procurer des ressources correspondantes.

Les opérations d'achats effectuées en vue de réaliser l'aménagement ou l'extension de la commune seront la plupart du temps considérables. Elles auront presque toujours comme complément des opérations de revente après transformation. Ces opérations, si elles sont bien étudiées, doivent en fin de compte s'équilibrer, étant donné la plus value acquise par les terrains restants

après la transformation des quartiers. Si les affaires sont bien conduites, il peut même y avoir une occasion de réaliser des bénéfices. Il est une autre source de revenus beaucoup plus importante encore sur laquelle les communes doivent être en droit de compter, c'est la participation aux plus-values.

Section I

La Récupération des plus-values.

Il est de notoriété que la plupart des avantages résultant des opérations entreprises sont pour les propriétaires riverains. Leurs immeubles, par suite de l'exécution des travaux, bénéficient d'une augmentation de valeur souvent considérable; cette plus-value acquise, sans qu'ils déploient aucune activité ou consentent aucune dépense spéciale, constitue pour eux un enrichissement absolument injuste.

L'équité exige qu'à la collectivité qui s'impose de lourds sacrifices reviennent les avantages obtenus. Ce n'est qu'en la faisant bénéficier des plus-values résultant de l'exécution des travaux qu'on pourra lui permettre de supporter les charges pécuniaires qui lui seront imposées. Il est indispensable de lui donner les moyens nécessaires pour récupérer les plus-values. Nous verrons tout à l'heure que la récupération des plus-values n'est

pas une idée nouvelle et qu'elle est depuis longtemps consacrée par nos lois.

Ce droit de recouvrement accordé à l'administration, à première vue si équitable, a fait cependant l'objet de plusieurs critiques. On lui a particulièrement reproché de porter atteinte à la propriété dont les plus-values constitueraient un avantage. Nous ne voyons pas très bien sur quoi repose un pareil argument, l'augmentation de valeur acquise par un immeuble privé n'est pas la résultante de l'activité individuelle du propriétaire, elle provient d'une action sociale et il est juste qu'elle appartienne à la collectivité qui l'a fait naître. Le droit de propriété ne va pas jusqu'à permettre à certains propriétaires de s'emparer, sans contribution de leur part, de l'augmentation de valeur que créent les sacrifices lourdement consentis dans l'intérêt général avec l'argent des contribuables.

La justification du droit de récupérer les plus-values repose d'ailleurs sur des principes juridiques solidement établis. Nous ne croyons pas, comme on l'a soutenu quelquefois, qu'il faille y voir une application de l'article 1375 du Code civil sur la gestion d'affaires : « le Maître « dont l'affaire a été bien administrée doit remplir les « engagements que le gérant a contractés en son nom, « l'indemniser des engagements personnels qu'il a pris « et lui rembourser toutes les dépenses nécessaires. »

L'administration en exécutant un travail public, n'a pas en vue de gérer les affaires de tel ou tel particulier,

elle ne s'inspire que de l'intérêt général ; il n'y a aucune analogie entre elle et le gérant d'affaires qui, sans en avoir été chargé, fait un acte juridique dans l'intérêt d'autrui. Si elle procure un avantage particulier à quelqu'un, c'est indirectement sans l'avoir cherché.

Il est préférable de ne pas faire reposer le droit de recouvrement de l'administration sur un texte de Droit civil ; il vaut mieux y voir une application d'un principe général de Droit public : L'égalité de tous devant la loi, devant les charges publiques.

Quand une loi vient à peser plus durement sur tel ou tel citoyen et lui cause un dommage spécial, on juge équitable de l'en indemniser ; la loi, dit-on, est faite pour tous, chacun doit en supporter les bons et les mauvais effets, mais si elle cause un préjudice particulier à un individu, la collectivité est tenue de le réparer, sinon il y aurait enrichissement sans cause pour elle, et par suite inégalité de tous devant les charges publiques.

C'est la même idée qui justifie le droit de récupération des plus-values. L'exécution des travaux publics est faite dans l'intérêt général de la collectivité ; quand elle vient à procurer un avantage anormal, exceptionnel à quelques-uns, il est de toute justice que l'administration tienne compte de cet enrichissement.

Section II

**L'application du Principe de la Récupération
des plus-values dans notre Législation.**

Le principe de recouvrement des plus-values par l'administration, dont nous avons montré l'équité et fait ressortir l'avantage, n'est pas une idée nouvelle dans notre législation. Il a déjà reçu des applications; malheureusement elles sont restées à peu près théoriques.

La loi de 1841, sur l'expropriation pour utilité publique, dispose dans son article 51 « que si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. » Cette règle ne concerne que le cas où la plus-value a profité à des parcelles restantes d'un immeuble exproprié et est sans application aux immeubles non atteints par un travail public. Cette disposition a d'ailleurs été peu appliquée; il est rare de trouver dans les calculs d'indemnités une déduction de plus-values.

C'est surtout dans la loi du 16 septembre 1807 « sur le desséchement des marais » que l'on trouve consacré et appliqué le principe de la récupération des plus-values.

L'article 30 dispose ainsi qu'il suit :

« Lorsque par suite des travaux déjà énoncés dans la

« présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues,
« par la formation de places nouvelles, par la construc-
« tion de quais ou par tous autres travaux publics
« généraux, départementaux, communaux, ordonnés ou
« approuvés par le gouvernement, des propriétés privées
« auront acquis une notable augmentation de valeur, ces
« propriétés pourront être chargées de payer une indem-
« nité qui pourra s'élever jusqu'à la moitié de la valeur
« des avantages qu'elles auront acquis ; le tout sera
« réglé par estimation dans les formes déjà établies par
« la présente loi, jugé et homologué par la commission
« qui aura été nommée à cet effet ».

Il semble qu'avec un texte aussi clair on soit en possession de moyens vraiment efficaces pour permettre aux communes de bénéficier des avantages résultant de leurs travaux.

La loi de 1807 est restée malheureusement inappliquée.

En 1907, M. Carnaud la signalait à la Chambre, il proposait en même temps le vote d'une loi tendant à assurer aux communes la moitié de la plus-value due à leurs travaux. La commission d'administration générale estima ce projet inutile. la question étant solutionnée par la loi de 1807 qui, disait-elle, a toujours été équitablement appliquée.

M. Jeanneney a montré dans son rapport au Sénat combien cette opinion était exagérée. Depuis 110 ans il n'y a eu que 15 cas d'application de la loi et sur ceux-là, un seulement où le recouvrement de la plus-value ait

effectivement abouti, c'est en 1858, dans une affaire concernant la ville d'Embrun.

Si cette législation n'a pas donné de meilleurs résultats, cela tient à plusieurs raisons :

D'abord à la complexité de la procédure. Il faut un règlement d'administration publique rendu sur rapport du Ministre de l'intérieur, après audition des parties intéressées, pour décider qu'il y a lieu à une indemnité; une commission de trois experts détermine ensuite la valeur des propriétés avant l'exécution des travaux; les résultats de ses calculs sont transmis à une autre commission de sept membres qui après estimation des propriétés, avant et après les travaux, fait connaître la plus-value, et fixe l'indemnité. « C'est tellement compliqué, dit M. Janneny que beaucoup de demandes sombrent avant le terme de la procédure. »

Une des causes qui ont contribué aussi à l'échec de la loi, c'est la signification donnée par le Conseil d'Etat à la formule « plus-value notable »; il l'a interprétée dans le sens « de plus-value très élevée » et a rejeté la plupart des demandes présentées comme étant insuffisantes. Il y a eu à Paris des cas caractéristiques : par suite du dégagement de la façade de la Sorbonne, réalisé par l'aménagement du square Cluny, des immeubles devenus la bordure de ce square ont acquis une plus-value de 25.725 fr. Le Conseil d'Etat a estimé que cette plus-value n'était pas assez élevée pour justifier le droit à la récupération. Une pareille exigence rend la loi inapplicable.

Aux raisons précédentes s'ajoute aussi un danger de foreclusion pour les demandes en indemnité ; c'est ce qu'atteste un avis récent du Conseil d'Etat (mars 1907) concernant le percement de la rue Réaumur.

Plusieurs immeubles avaient bénéficié d'une augmentation de valeur importante. La ville de Paris négligea de procéder immédiatement à la récupération des plus-values. Ce n'est que dix ans après l'exécution des travaux qu'elle intenta des demandes. Or celles-ci furent toutes rejetées par le Conseil d'Etat sous prétexte qu'elles avaient été faites trop tard, bien que la plus-value constatée soit de 24 o/o. Il faut que les demandes, disait l'avis du Conseil d'Etat, soient portées à la connaissance des intéressés avant l'exécution des travaux, à une époque où l'accroissement de la valeur des immeubles ne constitue encore qu'une expectative, de telle sorte que l'estimation de la valeur primitive des propriétés puisse être opérée avant leur plus-value et que le calcul de la plus-value puisse suivre l'achèvement des travaux. Mais toutes les fois que l'on a fait une demande avant l'exécution des travaux on a toujours répondu que la plus-value n'était pas encore « notable » et ne pouvait être prise en considération,

Dans un cas, les demandes sont rejetées comme prématurées, dans l'autre comme tardives. Le résultat pratique c'est que la loi est inapplicable et reste purement théorique.

Section III

**Améliorations proposées pour remédier
à l'insuffisance de la législation en vigueur.**

Depuis plusieurs années on s'est préoccupé d'améliorer notre législation sur les plus-values, et l'on a recherché les modifications qu'il y aurait lieu d'y introduire pour la rendre applicable. On a pensé qu'il serait nécessaire, si l'on voulait obtenir de meilleurs résultats, de donner à l'administration des droits plus énergiques que ceux qui lui ont été reconnus jusqu'ici.

Le simple droit de créance contre le propriétaire de l'immeuble apparaît tout à fait insuffisant. Il faut, s'il n'accepte pas les conditions qui lui sont imposées par l'administration, que celle-ci ait tout de même un moyen de recouvrer sa créance ; il faut que la collectivité ait dans tous les cas l'assurance de triompher des résistances individuelles.

Pour cela une réforme s'impose : autoriser la collectivité à exproprier en vue de récupérer les plus-values.

L'extension de l'expropriation à la matière des plus-values se heurte dans l'état actuel de notre législation de 1841 à des obstacles juridiques.

Le Conseil d'Etat se refuse strictement à autoriser l'expropriation dans un intérêt purement pécuniaire, dans le seul but d'acheter pour revendre, même quand il s'agit d'une bonne affaire pour la commune. Cette

jurisprudence si rigoureuse qu'elle soit, ne fait que se conformer à l'esprit et au texte de la loi de 1841. Ses auteurs se sont fait une conception très étroite de la notion d'utilité publique; dans leur pensée, elle était limitée à l'exécution de grands travaux de voirie, ils n'y faisaient rentrer ni les opérations d'assainissement, ni celles d'embellissement. A plus forte raison doivent-ils en exclure les affaires financières de la collectivité.

L'article 2 de la loi, limite on le sait, le droit d'expropriation aux parcelles situées dans le périmètre des ouvrages à exécuter, et interdit formellement d'acquérir des terrains en dehors des alignements, quel que soit le motif d'intérêt général que l'on puisse faire valoir.

Il faut donc qu'une loi nouvelle vienne modifier les dispositions de 1841, si l'on veut mettre le droit d'expropriation au service des plus-values. On ne fera ainsi que consacrer juridiquement l'évolution qui s'est produite dans la notion d'utilité publique. Personne ne songe plus aujourd'hui à la restreindre aux opérations de voirie, on y fait rentrer tout ce qui profite à la collectivité; or, il n'est pas douteux que l'on soit encore dans « l'utilité publique » quand on exproprie pour plus-value, puisque c'est le seul moyen de permettre à la commune l'exécution des travaux que nécessite l'évolution incessante de la civilisation et du progrès.

Section IV

LES PROJETS DE LOIS

Le projet de 1911.

Le projet de loi de 1911, dont nous avons déjà parlé à propos de l'expropriation par zone a adopté le principe de l'expropriation pour plus-value :

« Quelle que soit l'opération projetée dit l'article 2,
« l'expropriation pourra toujours s'étendre, en dehors
« des immeubles qu'il sera nécessaire d'acquérir, à ceux
« auxquels l'exécution des travaux doit procurer une
« notable augmentation de valeur et qui sont compris
« dans une zone déterminée. »

Le texte primitif contenait une lacune. Il faisait de l'expropriation un moyen ordinaire et habituel de récupération, il ne prévoyait aucune procédure de conciliation, aucun accord amiable ; c'était une solution trop absolue.

L'expropriation est une mesure très rigoureuse, elle ne laisse pas de comporter quelque rudesse « elle
« aboutit en somme, dit M. Jeanneney, à contraindre
« un propriétaire qui peut avoir des raisons fort respec-
« tables de désirer garder son immeuble à le céder à une
« ville qui n'en a nul besoin, et dont le premier soin sera
« de le revendre. L'opération comporte aussi des risques

« pour cette ville ; elle immobilisera pour un temps le
« capital d'acquisition, elle pourra mettre du trouble
« dans le plan financier d'une opération ; rien ne dit enfin
« qu'elle se soldera par un bénéfice. »

C'est donc, l'intérêt de tous que l'expropriation ne soit qu'un moyen ultime et qu'une place soit faite dans le projet, aux conversations et aux accords amiables.

Le projet a été amélioré en ce sens par un amendement déposé par M. de Ramel.

Désormais, la règle, c'est le paiement par le propriétaire d'une indemnité ; ce n'est qu'à titre de garantie pour lui-même qu'il pourra requérir l'expropriation de son immeuble.

« L'intéressé aura la faculté de requérir l'expropriation
« de son immeuble, sous bénéfice de son option définitive
« entre le paiement de la plus-value en l'acceptation de
« l'indemnité d'expropriation dans les formes indiquées
« aux articles 24, 27 et 50 de la loi de 1841. »

* * *

Le projet de 1915.

Les dispositions du projet visant l'expropriation pour plus-value n'ayant pas été votées, elles furent reprises en 1915 dans un projet que nous avons étudié précédemment à propos de l'expropriation par zone.

« L'utilité de l'expropriation peut aussi être déclarée
« pour les immeubles, qui, en raison de leur proximité d'un

« ouvrage public projeté, en doivent retirer une plus-value
« dépassant 15 0/0 ».

C'est le principe précédemment admis ; l'expropriation est mise au service de la récupération des plus-values, mais on en fait comme d'après l'amendement de Ramel, qu'un moyen ultime ; on n'y recourt qu'à défaut d'entente amiable. On ne l'envisage pas du tout comme une arme destinée à déposséder des citoyens, mais comme une menace inscrite dans la loi pour s'assurer qu'en cas de désaccord le droit de créance de la collectivité sera tout de même sauvegardé. Avant de recourir à l'expropriation, le projet prévoit donc une procédure de conciliation. L'Administration est tenue de faire connaître ses offres d'indemnité de plus-values par une notification spéciale aux intéressés ; c'est seulement dans le cas où les chiffres proposés ne sont pas jugés satisfaisants que le jury sera saisi.

« Il prononcera successivement sur l'indemnité due pour plus-value excédant 15 0/0 et sur l'indemnité éventuelle d'expropriation. »

Tandis que l'amendement de Ramel n'accordait le droit d'option entre ces deux indemnités qu'au propriétaire, le projet gouvernemental l'attribue à l'une ou l'autre partie suivant le cas.

Il a paru juste de ne pas donner cet avantage exclusif à l'exproprié. Il faut que l'administration, elle aussi, puisse, à titre de garantie, réclamer l'expropriation. Avec la solution de Ramel, on pouvait craindre ainsi, que le

propriétaire soit trop facilement porté à recourir à l'expropriation et ne cherche pas suffisamment à réaliser un accord amiable.

Le projet de 1915 a adopté la disposition suivante :

« Si l'indemnité fixée par le jury dépasse celle déterminée par l'administration, c'est à l'exproprié de requérir l'expropriation, l'administration sera ainsi portée à fixer les indemnités équitables ; si l'indemnité fixée par le jury ne dépasse pas celle réclamée par l'autorité expropriante dans sa notification, c'est à celle-ci qu'appartient l'option.

L'expropriation n'étant qu'un moyen ultime, on va réserver jusqu'au bout la possibilité d'une entente ; il faut que l'indemnité puisse toujours être acceptée. On a été ainsi amené à modifier les effets habituels du jugement d'expropriation qui, on le sait, opère immédiatement le transfert de propriété. Tout accord ultérieur sur une indemnité de plus-value, rendant l'expropriation sans objet, il aurait fallu procéder dans ce cas à une rétrocession, formalité longue et coûteuse. La proposition solutionne cette question en décidant que pour le cas où l'expropriation est demandée pour raison de plus-value, le jugement ne la prononce que sous condition suspensive, qu'un accord n'interviendrait pas ultérieurement sur le montant de l'indemnité de plus-value à payer.

Nous avons dit plus haut que l'expropriation ne pouvait être autorisée que si les plus-values susceptibles d'être récupérées dépassaient 15 %.

Cette disposition réalise un grand progrès sur les lois précédentes. Elle substitue à l'expression « notable » de la loi de 1807 et du projet de 1911 un chiffre précis qui ne sera plus susceptible d'interprétation administrative. On sait que le Conseil d'Etat, ayant donné à la formule « notable » le sens très élevé, l'application de la loi fut rendue dans presque tous les cas impossible.

En adaptant le chiffre de 15 %₀, le projet établit un taux d'exemption; c'est une mesure équitable :

« Une plus-value de faible importance, si certaine soit-elle, dit le rapporteur M. Jeanneney, doit être négligée; « il ne serait pas sage que pour un intérêt minime, la « procédure de récupération qui va être instituée, inévitablement lourde, soit mise en mouvement. Allant plus « loin, il est juste de dire que dans toute plus-value, il « est une quote-part qu'il est équitable d'exempter de « récupération. Il y a déjà à tenir compte de ce que les « propriétés particulières ne profitent qu'indirectement « d'un travail public qu'en général elles n'ont pas demandé et dont l'objet essentiel reste l'intérêt du plus grand « nombre. En plus, il convient de tenir compte des fluctuations que subissent toutes valeurs ; il faut enfin « laisser une certaine marge aux estimations. »

La loi de 1807 se montrait beaucoup trop large à ce point de vue, elle n'exigeait la récupération que si la plus-value dépassait la moitié des avantages acquis par des propriétaires; le projet de 1911 était au contraire beaucoup trop rigoureux, il ne prévoyait aucune exemp-

tion. La proposition gouvernementale de 1915, comme on vient de le voir, adopte une formule plus équitable.

Une innovation relative à la nature de la plus-value récupérable a été introduit dans le texte voté par le Sénat.

Le projet de 1807 et la loi de 1841 dans son article 51 ne prévoyaient la récupération que dans le cas où les plus-values acquises ressortiraient immédiatement des travaux. Le projet du Sénat frappe les plus-values actuelles comme les plus-values à venir ; du moment qu'elles sont certaines, peu importe qu'elles soient à échéance proche ou éloignée, elles doivent donner lieu à indemnité, car elles sont le fruit d'une activité collective. « Une « valeur à terme, dit M. Jeanneney, est d'ailleurs une « valeur réelle ; dans la mesure où elle peut être escomptée « elle constitue même une valeur actuelle. »

Cette disposition nouvelle est une mesure heureuse ; elle permettra de frapper beaucoup de propriétaires qui seraient restés à l'abri de toute récupération ; si parfois les plus-values se manifestent prématurément, avant même l'exécution des travaux, il n'est pas rare de les voir se manifester que lentement, postérieurement aux opérations. Dans tous les cas elles pourront être récupérées.

On a vu dans cette disposition une cause de difficultés d'application de la loi nouvelle. On a émis la crainte que le calcul des plus-values à venir soit la plupart du temps rendu impossible. Il n'est déjà pas aisé de déter-

miner les plus-values actuelles, comment estimera-t-on les plus-values futures. ? On ne pourra baser ces appréciations que sur des calculs hypothétiques et il est probable que dans le doute, on hésitera souvent à appliquer des mesures si rigoureuses.

Il y a dans ces objections une part de vérité; s'il est exagéré de dire que l'estimation d'une plus-value éventuelle est impossible, il faut reconnaître que c'est assez souvent une opération difficile.

M. Jeanneney, dans son rapport au Sénat, dit que tous les jours cependant il se fait des spéculations foncières qui supposent des semblables calculs; à Paris, par exemple, il est fréquent, qu'avant l'exécution d'une opération de voirie, des propriétaires soient sollicités de vendre leurs immeubles par des spéculateurs. Or, si leurs appréciations, dit le rapporteur, contiennent une marge d'aléa, il y a bien aussi une part de calculs positifs. Nous le reconnaissons très volontiers, mais nous craignons que le seul fait d'un risque à courir fasse hésiter les autorités administratives à appliquer les dispositions nouvelles.

Si des opérations foncières peuvent comporter un certain aléa, il serait difficile de fonder un droit de créance sur une base incertaine.

Si certains cas de plus-values futures seront difficiles à déterminer et rendront à peu près impossible l'application de la loi, il en est d'autres dont le calcul sera aisé et que grâce aux dispositions nouvelles on pourra atteindre.

La matière des plus-values est excessivement complexe et soulève des problèmes fort difficiles, on ne peut espérer les solutionner tous facilement. Le projet gouvernemental introduit dans notre législation des principes nouveaux ; ces dispositions ont été très étudiées, elles sont dans l'ensemble très ingénieuses, et il est probable qu'il donnera d'excellents résultats.

Il est à souhaiter maintenant que la Chambre des Députés, devant qui il est pendant avec le projet sur l'expropriation par zone, le ratifie rapidement.

CHAPITRE VII

LE REMEMBREMENT URBAIN

Aux divers problèmes juridiques soulevés par l'Urbanisme se rattache l'importante question des remaniements parcellaires ou du remembrement.

Notre propriété foncière, tant urbaine que rurale, est caractérisée par un extrême morcellement. Cette diffusion du sol entre les mains d'un grand nombre de propriétaires, si elle constitue un bienfait social, offre de graves inconvénients au point de vue économique ; le morcellement du sol n'est pas seulement un obstacle à l'intensification de notre culture, au développement de notre production agricole, il constitue aussi une sérieuse entrave à la bonne organisation de nos cités. De petites parcelles sont souvent inutilisables en elles-mêmes, leur forme ou leurs dimensions empêchent fréquemment d'en tirer parti pour la construction.

Comme les propriétaires, plus soucieux de leur intérêt que de celui de la collectivité, ne se gênent pas cependant pour lotir ces terrains et y édifier des immeubles, il en résulte les plus fâcheuses conséquences tant pour l'hygiène que pour l'esthétique des villes.

Il est à craindre que l'exécution des plans d'aménagement et d'extension projetés ne viennent encore accroître ce morcellement dont nous venons de déplorer les si funestes effets. La création de voies nouvelles, l'imposition de servitudes non aedificandi, d'alignements en ordre continu ou non, ne sauraient se faire en effet en respectant la zone cadastrale intéressée ; elles entraîneront fatalement une nouvelle division du sol incompatible avec une utilisation rationnelle des terrains.

Il est absolument indispensable de lutter contre un état de choses aussi déplorable et de chercher les moyens d'y remédier. Le moment est d'autant plus opportun qu'il va falloir procéder à une reconstitution générale de la propriété foncière dans les pays dévastés par la guerre. Le bombardement et l'incendie qui ont anéanti des villes entières ont fait disparaître la plupart des limites des propriétés bâties, il ne subsiste souvent que des vestiges informes de constructions d'où a disparu jusqu'à l'apparence des matériaux. Il serait inadmissible de restaurer ces anciennes limites telles qu'elles existaient avant 1914, de reconstituer toutes ces propriétés dans leur état ancien ; beaucoup de parcelles étaient mal taillées, leur dimension exigüe les rendait impropres à recevoir des constructions, le moment sera tout indiqué de procéder à des rectifications et à des redressements. Cette nécessité n'a pas échappé au service de la reconstitution. Dans une circulaire du 29 septembre 1916, il attirait l'attention

des propriétaires sur l'utilité des remaniements parcellaires. Pour rectifier les limites des terrains à bâtir, il est nécessaire de pratiquer des opérations de remembrement, c'est-à-dire des réunions et adjonctions de parcelles en vue d'une meilleure disposition et utilisation des terrains.

Ces opérations peuvent être entreprises soit par l'administration, soit par les particuliers. Les Municipalités, qui entreprennent des travaux de voirie ont le devoir d'effectuer tous les remaniements de terrains, rendus nécessaires par suite de l'exécution des ouvrages. Les dispositions étroites de la loi de 1841 constituent à ce point de vue une sérieuse entrave, il est à espérer que la Chambre des Députés ne tardera pas à y remédier en introduisant dans notre Législature le droit d'expropriation par zone¹.

Ce n'est en quelque sorte qu'exceptionnellement que l'administration doit procéder par elle-même aux travaux de remembrement. Ces opérations sont de celles qui, tout en profitant à la collectivité, procurent un avantage plus direct à un groupe d'individus et comme telles doivent être entreprises à leur charge. C'est aux propriétaires intéressés à s'arranger entre eux pour procéder, par des échanges et des compensations, à une meilleure répartition de leurs terrains.

L'hypothèse de propriétaires, entreprenant à frais

1. Voir chapitre V, sur l'Expropriation par zone, p. 93.

communs des travaux d'intérêt général, a été prévue et facilitée par le législateur ; il a créé dans ce but des organismes spéciaux : « Les associations syndicales de propriétaires ».

La loi de 1865 n'avait pas prévu les travaux urbains parmi les opérations susceptibles de donner lieu à la formation d'associations syndicales ; une loi de 1888 a comblé cette lacune en partie ; elle range en effet parmi les travaux pouvant faire l'objet d'associations syndicales libres, ceux « d'ouverture, élargissement, prolongation, pavage de voies publiques et toutes autres améliorations ayant un caractère public dans les villes ». (N^o 7, art. 1^{er}, loi 1865.)

L'expression très large « d'améliorations » englobe tous les travaux d'intérêt commun susceptibles d'être entrepris dans une agglomération, les remembrements notamment. Cette disposition législative semble tout à fait de nature à favoriser les remaniements parcellaires ; le service de la reconstitution dans sa circulaire ci-dessus indiquée, engage vivement les propriétaires à y recourir et paraît y attacher une très grande importance.

Nous ne croyons pas, que dans l'état actuel des textes, des résultats escomptés puissent être obtenus. — La loi de 1865 n'a reçu jusqu'ici que quelques rares applications, les améliorations urbaines n'ont pour ainsi dire pas donné lieu à la formation d'associations syndicales ; il est à craindre qu'il en soit de même

dans l'avenir. Si les propriétaires n'ont pas eu davantage recours à cet organisme, c'est qu'ils éprouvent une sorte de répugnance pour ce genre d'entreprises. Les opérations d'Urbanisme supposent des échanges, des déplacements de terrains; or, bien que consentis contre des équivalences, ces transferts leur apparaissent cependant comme une spoliation, comme une dépossession qui choquent profondément leur étroite conception du droit de propriété; c'est aussi parce qu'ils se heurtent à de graves obstacles juridiques qui paralysent leur bonne volonté.

D'après l'article premier de la loi de 1865, les travaux d'urbanisme peuvent donner lieu à des associations syndicales libres, c'est-à-dire à des associations où les propriétaires, sans coercition, s'entendent pour faire exécuter des travaux qui leur sont communément avantageux. On sait que de pareilles associations ne peuvent se constituer que si elles réunissent l'unanimité des intéressés; c'est là une condition difficilement réalisable. L'expérience nous prouve que les entreprises subordonnées à une pareille exigence sont vouées par avance à l'insuccès. C'est ce qui est arrivé pour les associations syndicales libres. Les quelques essais qui en ont été tentés n'ont pas abouti; en présence des difficultés qu'ils doivent surmonter, les propriétaires hésitent à constituer des syndicats; ils préfèrent s'abstenir plutôt que d'aller à un échec certain.

Il est inadmissible que le mauvais vouloir ou l'en-

têtement de quelques-uns soit ainsi un obstacle à la réalisation de travaux d'intérêt général ; il faut si l'on veut obtenir une meilleure application de la loi, armer efficacement les bonnes volontés contre l'opposition de quelques récalcitrants.

Mais le législateur, dira-t-on a prévu cette hypothèse et remédié aux entraves que nous venons de signaler. Il a créé, en effet, à côté des associations libres, des associations autorisées, où la majorité des intéressés peut imposer sa décision à la minorité et l'obliger à contribuer aux travaux ; il a stipulé d'autre part que ces associations pourraient se former pour toutes les opérations donnant lieu aux associations libres.

En ce qui concerne les travaux urbains le remède n'a été qu'apparent ; si théoriquement des associations autorisées peuvent se constituer en vue d'assurer l'exécution d'améliorations urbaines, leur formation est si difficile, si complexe que le bénéfice de la loi est en somme illusoire.

Le législateur de 1888 n'a pas soumis toutes les associations autorisées aux mêmes formalités de constitution ; celles-ci varient selon la nature des travaux à entreprendre. La loi distingue à ce point de vue deux catégories d'associations, celles qui ont en vue de conjurer un danger commun (inondations, insalubrité), celles qui ont pour objet des travaux d'améliorations (opérations de remembrements, par exemple. Les conditions exigées pour la formation de ces dernières sont beaucoup plus

rigoureuses. Tandis que les associations de la première catégorie peuvent être autorisées par simple arrêté préfectoral et à condition d'obtenir une majorité relativement peu élevée, (soit la moitié plus un des intéressés, représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, soit les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie), celles qui ont pour objet des travaux d'amélioration ne peuvent être constituées que par un décret en Conseil d'Etat, après avoir été déclarées d'utilité publique et à condition d'avoir recueilli l'adhésion, soit des trois quarts des intéressés représentant les deux tiers de la superficie ou payant plus des deux tiers de l'impôt foncier afférent aux immeubles, soit des deux tiers des intéressés représentant les trois quarts de la superficie ou payant plus des trois quarts de l'impôt afférent aux immeubles. On conçoit que la perspective de cette longue procédure en Conseil d'Etat et l'obtention d'un aussi grand nombre d'adhérents soient de nature à décourager les mieux disposés et à faire échouer la plupart des tentatives.

Si l'on veut se servir de l'association syndicale pour faciliter et généraliser les opérations de remembrement, il est nécessaire, à l'instar des législations étrangères, de prendre toutes les mesures propres à assurer l'entente entre les propriétaires et à triompher de l'opposition des minorités ; il convient notamment d'assimiler les associations qui ont pour objet des travaux d'améliorations à celles qui se constituent en vue de travaux de défense.

Une pareille mesure, n'a rien de contraire à la liberté individuelle, celle-ci, on l'oublie trop souvent, est limitée par le bien de la collectivité. Les opérations de remembrement ont une utilité évidente, elles présentent un intérêt général incontestable, il est donc naturel de les assimiler à celles reconnues les plus indispensables par la loi. Des pays bien connus par leur libéralisme, l'Angleterre et la Suisse notamment, n'ont pas hésité à le proclamer ; la législation de Lausanne est une de celles que nous pouvons prendre utilement en exemple.

Une proposition de loi de M. Louis Marin destinée à faciliter les remembrements urbains et ruraux et déposée sur le bureau de la Chambre des Députés le 7 mars 1917, s'en est largement inspirée¹.

Elle classe les améliorations urbaines parmi les opérations visées dans les six premiers numéros de l'art. I^{er} de la loi de 1865 ; elle les fait ainsi bénéficier des facilités de constitution réservées aux associations de défense contre les dangers communs, (autorisation par simple arrêté préfectoral et obtention d'une majorité moins élevée²). De la sorte, les formalités administratives se trouveraient

1. Il y eu d'autres propositions relatives aux remembrement, mais elles ne concernent que le remembrement rural. Seuls le projet Marin, et celui de M. Siegfried dont nous parlerons plus loin visent le remembrement urbain.

2. La majorité adaptée par le projet est celle exigée actuellement pour les travaux de défense que nous avons indiquée supra.

Le projet contient une disposition spéciale en ce qui concerne les pays envahis ; il réduit la majorité légale à la simple majorité des propriétaires intéressés représentant plus de la 1/2 de la superficie.

simplifiées et les chances d'opposition diminuées. Comme le dit M. Marin il est à espérer qu'en raison de l'intérêt des opérations de remembrement, les chiffres exigés, quoiqu'encore élevés, pourraient être facilement obtenus. Le projet prévoit d'ailleurs une mesure qui ne manquera pas de favoriser la formation des majorités : il stipule que le silence des propriétaires, régulièrement convoqués par l'Assemblée Générale, vaudra adhésion ; « les propriétaires, qui, préalablement à la réunion, n'auront pas fait connaître par écrit leur refus d'entrer à l'association, seront considérés comme adhérents. » C'est une excellente disposition, l'abstention des propriétaires, n'ayant la plupart du temps d'autre motif que leur inertie ou leur indifférence.

Les difficultés de constitution des associations syndicales ne sont pas les seuls obstacles juridiques qui entravent l'exécution des remembrements par les particuliers.

L'existence de droits réels, privilèges, hypothèques, sur les parcelles à échanger constitue dans l'état actuel de notre législation, une grosse complication pour les propriétaires. On sait que l'échange à lui seul n'entraîne pas une substitution juridique absolue des biens déplacés ; pour que l'opération soit régulière, il est nécessaire de procéder à un transfert, formalité coûteuse, compliquée, et qui, de plus, suppose l'assentiment préalable du prêteur. Afin d'obvier à ces inconvénients et de faciliter la réalisation des remaniements, le projet Marin stipule que tous les droits réels, existant sur des immeubles,

compris dans une opération de remembrement seront transférés de plein droit par le seul fait de l'échange des parcelles anciennes sur les parcelles nouvellement formées.

Les remembrements sont des opérations très onéreuses, les charges qu'ils imposent aux particuliers sont souvent considérables et constituent un obstacle insurmontable à leur réalisation. Il convient de les atténuer dans la mesure du possible.

En ce qui concerne les frais généraux, c'est-à-dire les frais d'exécution, il n'est pas douteux qu'ils doivent être supportés par les intéressés.

Si l'on ne peut les décharger complètement de ces dépenses, il serait cependant équitable de les réduire dans la mesure du possible. M. Marin prévoit dans ce but l'adoption d'une mesure analogue à celle établie par la loi de 1890 pour le paiement des frais de confection du cadastre. Les frais de remembrement seraient mis à la fois à la charge des particuliers, de l'Etat, du département et de la commune. Cette solution n'aurait rien que de très naturel. Les remaniements parcellaires ne profitent pas seulement aux propriétaires, toute la collectivité en bénéficie. Il est juste, puisqu'elle participe aux avantages, qu'elle prenne sa part des dépenses.

Aux frais généraux viennent s'ajouter des frais particuliers, les droits d'actes, dressés au cours des opérations, transferts des privilèges et hypothèques notamment. C'est encore une source de dépenses pour les par-

ticuliers, et un nouvel obstacle à la réalisation des remboursements. Le projet Marin propose d'y remédier, en décidant la suppression de tous les droits perçus par le Trésor; les actes étant simplement visés pour timbre, transcrits et enregistrés gratis. Telles sont dans leur ensemble les principales réformes préconisées par le projet Marin pour améliorer notre législation sur le remboursement.

La proposition de M. Siegfried, relative à la reconstitution de la propriété foncière bâtie et non bâtie, édicte des mesures spéciales en vue de faciliter les remboursements dans les pays dévastés par la guerre. Convaincu, que l'initiative privée sera à elle seule impuissante à effectuer les nombreux remaniements qui s'imposeront, M. Siegfried par son projet, s'efforce de venir en aide aux propriétaires et de faciliter leur action.

Outre qu'il prévoit l'intervention de l'autorité judiciaire pour diriger les opérations, il crée un organisme spécial « les commissions cantonales » pour trancher les désaccords susceptibles de s'élever entre les intéressés. Cet organisme n'est pas une innovation de la proposition, nous le retrouvons dans tous les projets sur le remboursement rural; son rôle est de rechercher les limites anciennes des propriétés détruites, de proposer les améliorations et rectifications nécessaires, de provoquer les remaniements et regroupements de terrains; seulement, à la différence des autres propositions, celle de M. Siegfried ne confie pas à l'autorité administrative le soin de consti-

tuer ces organismes ; elle s'en rapporte sur ce point à la diligence des propriétaires.

Ceux qui désirent procéder à la reconstitution ou à des remembrements de leurs parcelles doivent adresser une demande au Juge de Paix de leur canton ; celle-ci n'est recevable que si elle émane d'un groupe de propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie bâtie ou non bâtie des terrains à remanier. S'il est régulièrement saisi, le Juge de Paix convoque tous les propriétaires d'immeubles situés dans les différentes zones à remanier. Si une entente s'établit entre eux, le Juge en prend acte et dresse procès-verbal de la séance ; si, au contraire, un ou plusieurs des propriétaires refusent leur adhésion à la convention proposée, l'opération est suspendue, mais seulement en ce qui concerne les immeubles compris dans la zone dont ils dépendent ; le magistrat transmet la demande à la Commission cantonale qui statue sur les différents points litigieux. Composée d'un Juge, de six délégués élus par les propriétaires possédant des immeubles dans les zones à remanier, d'un représentant du service des améliorations agricoles et d'un architecte, cette Commission offre toutes les garanties d'impartialité et de compétence. Il peut toujours être fait appel de sa décision devant le Tribunal civil de l'arrondissement.

C'est avec juste raison que la proposition Siegfried se préoccupe de l'exécution des remembrements dans les pays dévastés par la guerre ; ils présentent en effet une

importance primordiale. Si les Municipalités doivent concourir pour une large part à leur réalisation, une tâche considérable appartiendra néanmoins aux particuliers.

Des mesures spéciales doivent nécessairement être édictées en vue de provoquer leur bonne volonté et faciliter leur action. On ne peut compter uniquement sur la formation des associations syndicales de propriétaires, car même améliorés, ces organismes ne sauraient suffir pour mener à bien les entreprises qu'il conviendra d'exécuter.

Il est à souhaiter que le Parlement soit saisi le plus rapidement possible de la question du remembrement urbain, parce que sa solution est aussi urgente que celle du remembrement rural actuellement à l'ordre du jour de la Chambre des Députés.

Les remaniements parcellaires sont une des conditions nécessaires à la bonne organisation des cités. La loi qui imposera aux communes, l'obligation de dresser un plan d'aménagement et d'extension ne serait pas complète, si elle n'avait pour corollaire une législation sur le remembrement.

CHAPITRE VIII

LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1917

complétant le décret-loi de 1852 relatif aux rues de Paris.

Le 7 juillet 1916, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi en vue d'armer l'administration contre les résistances qu'elle peut rencontrer de la part des constructeurs d'immeubles dans l'observation des règlements. Ce projet est devenu la loi du 31 décembre 1917.

Les constructeurs d'immeubles sont soumis, on le sait, à un certain nombre de prescriptions légales dans l'intérêt de l'hygiène, de la sécurité et de l'esthétique. Ces prescriptions résultent de lois diverses : du décret de 1852, des lois de 1902, 1906, 1911, etc. Il n'est pas rare, à Paris notamment, de voir des maisons s'élever au mépris absolu de ces dispositions et l'administration ne disposait jusqu'ici d'aucun moyen efficace pour se faire obéir.

Ceux qui enfreignaient les prescriptions légales encourageaient bien une double condamnation, une amende dont le chiffre peut varier de 16 à 300 francs (sans préjudice

le cas échéant des sanctions prévues par l'article 471 du Code pénal et l'article 27 de la loi du 15 février 1902) et l'obligation de démolir la besogne mal plantée.

Ces sanctions étaient cependant insuffisantes : l'expérience a prouvé que les constructeurs n'hésitaient pas à braver les contraventions ; quant à la démolition, elle est restée presque toujours une mesure théorique. L'administration hésitait en général, à en poursuivre l'exécution tant que la décision n'était pas devenue définitive. Elle pouvait craindre en effet que la juridiction appelée à statuer en dernier ressort ne prononçât une sentence susceptible d'entraîner le rétablissement de parties démolies et d'engager dans une mesure dont on ne pouvait prévoir les limites, la responsabilité pécuniaire de la ville.

D'autre part grâce aux ressources dilatoires de la procédure contentieuse, les constructeurs pouvaient tenir en échec les injonctions administratives. Après avoir utilisé tous les détours de la procédure devant le Conseil de Préfecture, ils se pourvoyaient devant le Conseil d'Etat ; pendant que les expertises, vérifications, contre-vérifications se succédaient, les années passaient et les travaux pouvaient se poursuivre impunément. L'édification de l'Hôtel Astoria en offre un exemple caractéristique. La démolition des parties extra-réglementaires a été ordonnée par le Conseil de Préfecture de la Seine le 27 novembre 1909 ; grâce à de multiples incidents de procédure, tant devant le Conseil de Préfecture que devant le Conseil

d'Etat, la condamnation n'est pas encore prononcée et la construction a pu être achevée en toute liberté.

Au moment où il va falloir procéder à une œuvre de reconstruction générale, il était nécessaire de donner aux communes des moyens efficaces pour se faire obéir.

La loi du 31 décembre 1917 a introduit à cet effet dans le décret de 1852 une disposition additionnelle ; elle applique à la matière une procédure analogue dans ses effets à celle du référé organisé par les art. 806 et 811 du Code de Procédure civile.

L'article 4 du décret-loi de 1852 est ainsi complété :

« En cas d'infraction aux dispositions du paragraphe
« 1^{er} du présent article, le Préfet, en déférant au Conseil
« de Préfecture le procès-verbal de contravention, pourra
« demander au Président de ce tribunal de prescrire d'ur-
« gence la discontinuation des travaux. »

Le Président du Conseil de Préfecture après avoir entendu le contrevenant ou l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les 48 heures ainsi que le représentant de l'administration, et s'il y a lieu tel expert qu'il aura désigné, pourra ordonner la cessation immédiate des travaux. La décision sera exécutoire sur minute et nonobstant appel et vaudra jusqu'à intervention de la décision définitive statuant sur la contravention.

CHAPITRE IX

NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA LOI DE 1902

Les questions de salubrité, nous l'avons montré précédemment, ont une importance primordiale dans l'organisation et l'aménagement d'une ville moderne.

La proposition de loi sur les plans d'aménagement et d'extension n'a pas pour objet d'édicter des mesures de santé publique. Le plan d'ensemble obligatoire ne supprime pas le règlement sanitaire; ce plan est seulement destiné à introduire plus de prévoyance, plus de méthode dans la réglementation. En vue de coordonner les diverses mesures que nécessite l'organisation de la cité, il prescrira un certain nombre de servitudes, tant d'hygiène que d'esthétique. Ces servitudes prévoient des dispositions spéciales à l'aménagement de telle ou telle partie de la ville, le règlement sanitaire ne contenant que des prescriptions d'ordre général.

Nous possédons actuellement une législation sanitaire très importante.

La loi de 1902 et ses règlements annexes ont été minutieusement étudiés; à part quelques lacunes sur la question de la hauteur des maisons, de la dimension des cours et courettes, leurs prescriptions sont très complètes.

La loi de 1915 sur l'expropriation pour insalubrité, que nous avons examiné précédemment, a modifié et complété les dispositions de la loi de 1902 relatives à l'expropriation. Elle a donné aux Municipalités des moyens efficaces pour réaliser toutes les opérations de salubrité nécessaires à l'assainissement de leurs communes.

Malgré ces importantes dispositions législatives, il est de notoriété que dans la plupart de nos villes l'hygiène n'est pas assurée d'une manière suffisamment efficace. C'est que d'une façon générale, la loi est inappliquée et même méconnue.

Le Maire, est en France le grand maître de l'hygiène publique ; diverses lois, surtout celle de 1902, lui reconnaissent des attributions très étendues ; sauf dans les villes de plus de 20.000 habitants où est organisé un bureau spécial d'hygiène, c'est lui seul qui doit veiller à tout. C'est lui qui doit notamment élaborer le règlement sanitaire municipal dont l'importance est si grande pour assurer la salubrité de la commune. Or, dans la pratique, beaucoup de Maires, par ignorance, n'ont pas établi ce règlement ou n'ont rien fait pour qu'il soit appliqué parce qu'ils ont craint de heurter de front soit les intérêts privés d'électeurs influents, soit les préjugés ou la routine de leurs administrés. A part les questions d'ordre général qui viennent de haut et auxquelles elles ne peuvent pas se soustraire, les Municipalités négligent complètement l'application des mesures d'hygiène.

Il est absolument nécessaire de décharger ces adminis-

trateurs de fonctions qu'ils se refusent systématiquement à exercer. Une réforme législative s'impose donc dans ce sens. On a proposé de confier leurs attributions aux Conseils d'hygiène départementaux et aux commissions sanitaires d'arrondissements.

« Ces commissions, dit-on, fonctionnent dans toute la France avec beaucoup d'indépendance envers les particuliers de chaque commune, elles obtiendront certainement un bien meilleur résultat pour le plus grand avantage de tous ¹ ».

Nous ne partageons pas cette conception. Nous croyons que la combinaison qui consisterait à remplacer les Maires par les Conseils et Commissions susdits provoquerait les mêmes critiques. Ces organismes institués auprès des Préfets subiraient trop souvent des influences politiques, il faut leur laisser le rôle qui leur a été imparti par le législateur de 1902. Ce sont des organes d'études, d'avis, pour les autorités sanitaires ainsi que d'arbitrage entre les autorités sanitaires et les particuliers. A ce titre, ils ont rendu de grands services. Mais ce serait une imprudence que de leur confier des pouvoirs d'exécution et d'administration ; ce ne serait certainement pas le moyen d'obtenir les améliorations désirées.

Nous croyons que la seule façon de sauvegarder complètement la santé publique, c'est de constituer un service autonome, comprenant toutes les compétences dési-

1. AUBURTIN et BLANCHARD, *La Cité de Demain dans les Régions dévastées*, p. 284.

rables, pourvu du personnel technique nécessaire à ses opérations et poursuivant lui-même l'exécution des mesures reconnues indispensables.

C'est l'opinion qu'émettait en 1916 M. Paul Juillerat chef du Bureau administratif de la Ville de Paris ¹.

« Ne relevant en aucune sorte des autorités locales, ce service, disait-il, n'aurait aucun souci des considérations électorales et pourrait travailler en toute indépendance en n'ayant en vue que l'intérêt général. »

Cette organisation nouvelle ferait disparaître tous les services municipaux existant, notamment les Bureaux d'hygiène, qui n'ont pas donné les résultats attendus ; on leur substituerait un organisme départemental unique relevant directement du pouvoir central.

Les fonctions « des associations politiques secondaires » ont aujourd'hui une tendance de plus en plus marquée à se restreindre à raison de la prédominance des intérêts généraux.

La justice après avoir été quelque chose de purement local est aujourd'hui tout entière dans les mains de l'État ; la police tend de plus en plus à devenir un service national, il doit en être de même de l'hygiène.

« C'est à l'Etat, dit M. Juillerat ¹, représentant la nation tout entière et non pas à chacune des collectivités parcellaires que revient le rôle de protecteur de la santé publique. Lui seul peut avoir l'autorité suffisante pour

1. *Revue scientifique* 28 octobre 1916. *La Protection de la santé publique*, p. 655, P. JUILLERAT.

« se placer au-dessus des considérations d'intérêt local, « de la routine et des intérêts privés mal compris. »

Cette réforme entraînera l'institution d'un ministère de la santé publique. Un service central est indispensable pour donner aux divers organes départementaux une impulsion féconde et pour assurer dans tout le pays l'unité de vue et l'homogénéité d'action nécessaire. Ce n'est pas la première fois que la création d'un ministère spécial de l'hygiène est réclamé. Dans un article récent M. le Docteur Julien Raspail en faisait ressortir toute la nécessité : ¹

« Il est très regrettable, disait-il que l'on ait renoncé à « mettre ce projet à exécution. Si l'hygiène a une importance primordiale pendant la période des hostilités, son importance grandira encore considérablement au lendemain de la signature de la paix. En effet l'organisation « et la défense de la santé publique auront un rôle de tout premier ordre à jouer dans la réorganisation de la France « après la guerre... Qu'on le veuille ou non, il faudra « aborder les grands problèmes qui intéressent la santé « publique dans un délai très bref. On sera forcé de « réaliser un ensemble de réformes qui sont appelées à « avoir une influence considérable sur l'avenir de la « race française et sur son développement. »

1. Les grands problèmes d'après-guerre. Un ministère de l'hygiène publique, *journal La France*, 14 mars 1918.

CONCLUSION

Jusqu'en 1914, on ne professa dans notre pays que du dédain et de l'indifférence pour l'aménagement des villes. Comme l'a dit si justement M. Louis Bonnier :

« Il a fallu les désastres immenses de la guerre mondiale, « les ruines, les carnages qui bouleversent la carte politique de l'Europe et dénaturent jusqu'à son sol même, « rasant les forêts, supprimant les villes, chassant les « populations, pour que, à la lueur des incendies on vit « toute l'importance de la tâche qui s'imposait. »

Devant les destructions opérées par l'ennemi, en face de l'œuvre de relèvement qui allait s'imposer, on a été unanime à souhaiter que quelque chose de supérieur sortit de ces ruines. On s'est rendu compte des imperfections, des défauts de nos cités, on a compris qu'il n'était pas possible de les laisser se rebâtir dans leur état ancien, qu'il importait de profiter de l'occasion exceptionnelle qui s'offrait pour les améliorer et les moderniser.

L'idée que la ville n'est pas autre chose qu'une grande habitation, adaptée aux besoins de ceux qu'elle abrite est alors apparue évidente. On a compris que la construction des cités ne saurait être l'œuvre du hasard, qu'il importait de les édifier et de les aménager suivant certaines règles, certains principes généraux, en un mot qu'il

y avait, ce que l'on paraissait totalement ignorer, un art de bâtir les villes.

Les associations d'Urbanisme, notamment le Musée social, qui avaient déjà élaboré de nombreux travaux en 1914, ont multiplié leurs études. Des groupements nouveaux se sont créés, peu à peu s'est constituée cette technique que l'on a appelée l'Urbanisme.

Ses principes et ses méthodes sont aujourd'hui à peu près codifiés. On peut dire qu'un grand progrès a été réalisé.

Il reste à adapter notre législation à ces idées nouvelles. Les lois actuellement en vigueur, bien que constituant des armes efficaces pour l'organisation de nos cités, sont insuffisantes pour assurer dans tous les cas leur aménagement rationnel. Elles demandent à être complétées. Un grand effort a été accompli à ce point de vue, qui n'a malheureusement pas encore complètement abouti.

Des diverses propositions déposées avant la guerre, plusieurs ont été reprises après avoir subi des modifications et des retouches pour être adaptées aux circonstances nouvelles.

A part la loi sur l'expropriation pour insalubrité, et celle du 31 décembre 1917 complétant le décret-loi de 1852, les autres projets n'ont pu être définitivement votés.

La proposition Cornudet sur les plans d'aménagement et d'extension est pendante devant le Sénat; le projet

gouvernemental relatif à l'expropriation par zone et à la récupération des plus-values n'est pas encore venu en discussion devant la Chambre.

Le vote de cette législation nouvelle ne saurait beaucoup tarder, car le Gouvernement qui s'est rendu compte de l'importance des questions d'Urbanisme s'est engagé à faire toute diligence auprès du Parlement.

Pour tempérer les mauvais effets du retard apporté à l'adoption des nouvelles dispositions, le Ministre de l'Intérieur dans diverses circulaires a indiqué tout le parti qu'on pouvait tirer des lois en vigueur ; mais ce ne sont là que des mesures de fortune.

Il est angoissant de songer qu'au moment où nous sentons de plus en plus proche l'heure de la libération, les instruments jugés nécessaires au relèvement de nos ruines n'aient pas encore été forgés. Nous risquons ainsi de laisser échapper l'occasion exceptionnelle de faire renaître nos villes plus puissantes et plus modernes ¹.

Depuis quelques mois une propagande considérable a été faite dans le pays en vue d'initier la foule aux problèmes de l'Urbanisme. C'est une très heureuse mesure, qu'il convient de continuer et d'intensifier ², car les

1. Les intéressés eux-mêmes s'en préoccupent, plusieurs villes dévastées ont émis des vœux, demandant le vote de la législation en préparation, le 23 août 1918 le Conseil Municipal de Reims réuni à Paris votait une motion réclamant avec le droit d'expropriation par zone, l'adoption d'une loi, organisant l'aménagement et l'extension des villes.

2. C'est aux associations d'Urbanisme (Musée social, Renaissance des Cités, Ecole d'Art public) que revient l'honneur d'avoir propagé les idées nouvelles ; quelques efforts cependant sont dus à

résultats que nous attendons de notre future législation ne sauraient être obtenus si l'on ne prend soin de préparer préalablement l'opinion à l'application des lois nouvelles.

Comme le disait un ancien : « Les lois ne sont rien sans les mœurs. » Il ne suffit pas qu'une loi ait été minutieusement étudiée, que ses dispositions aient été rendues obligatoires, pour qu'elle produise tous les effets attendus. Nous en avons de nombreux exemples dans la législation française. Ce que le duc de Saint-Simon constatait il y a deux cents ans est encore vrai : « Il n'y a pas de pays, disait-il, qui ait de si bonnes lois que la France et où elles soient si peu appliquées. »

Si nous voulons que les principes de l'Urbanisme soient mis en pratique dans nos cités il convient donc d'amener par une propagande énergique la diffusion des idées nouvelles.

Les plans d'aménagement et d'extension contrarieront de nombreux intérêts particuliers, ils occasionneront des gênes, ils imposeront des sacrifices. Beaucoup de citoyens mal avertis, se croyant menacés ou lésés, opposeront de la résistance à leur exécution. Il importe de la prévenir cette résistance et d'obtenir qu'au lieu de faire de l'obstruction systématique, les particuliers aident au con-

l'initiative privée, signalons notamment celui de la Société Industrielle de l'Est, qui a organisé des conférences très documentées sur le mouvement des plans d'aménagement et d'extension, et la nécessité d'en adopter un pour Nancy. Ces louables tentatives sont malheureusement restées isolées.

traire, de toutes leurs forces les Municipalités, en consentant des ventes amiables, en acceptant les indemnités de plus-values qui leur seront offertes, en évitant de pratiquer les spéculations abusives, en exécutant à frais communs les travaux d'édilité qui doivent bénéficier aux immeubles riverains.

« Nulle œuvre, dit M. Rosenthal, ne doit être plus populaire que l'organisation de la Cité. Elle échouerait si elle n'était soutenue par une sympathie universelle. » Il faut que les habitants de la ville s'intéressent à l'application des lois d'Urbanisme, qu'ils en contrôlent l'exécution soit par eux-mêmes, soit mieux encore par l'intermédiaire de représentants autorisés.

Si dans presque tous les pays les prescriptions des lois ouvrières ont été rigoureusement observées, cela tient à la surveillance exercée par les syndicats. Pourquoi ne se créerait-il pas des associations d'Urbanisme pour veiller à l'aménagement de nos cités ?

Il existe dans toutes les grandes villes américaines un organisme sur lequel elles pourraient se modeler : « The bureau of municipal researches ». C'est une association privée, subventionnée par des fonds privés, composée de techniciens, hygiénistes, administrateurs, architectes, ingénieurs choisis parmi les plus compétents ; son objet est de veiller à la bonne organisation de la cité ; elle intervient pour examiner les différents actes de la vie municipale, pour émettre des vœux, faire entendre des critiques. Mal accueillis au début par les pouvoirs

publics, « The bureaux of municipal researches » ont actuellement une influence considérable sur l'aménagement des villes, et les autorités administratives sont les premières aujourd'hui à solliciter le concours de ces associations.

Il serait désirable de voir fonctionner en France de pareils organismes, qui contribueraient certainement à assurer le succès des mesures législatives.

Il n'est d'ailleurs pas téméraire de vouloir compter sur la bonne volonté de tous, car le pays tout entier ne peut qu'applaudir à l'œuvre de régénération que l'on se propose d'accomplir. Enfin nous croyons volontiers avec M. Cornudet « qu'à une heure qui a vu fleurir tant de « vertus militaires et civiques, le législateur ne fera pas « appel en vain à la confiance réciproque des citoyens » et des administrateurs départementaux et communaux pour mettre en valeur les trésors d'art légués « par le passé et en même temps pour faire bénéficier « les villes des transformations qui s'imposent. »

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de thèse,

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. POINCARÉ.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBURTIN et BLANCHARD. *La cité de demain dans les Régions dévastées.*
- AGACHE, AUBURTIN, REDONT. *Comment reconstruire nos cités détruites.*
- BELLÉ et DARVILLE. *Ce que doit être la cité moderne.*
- BERTHÉLEMY. *Traité élémentaire de Droit administratif.*
- DE BRUIGNAC. *Lettre parue dans les Débats du 6 août 1915.*
- CHENAL. *Rapport à la Chambre sur le projet de loi adopté par le Sénat, portant modification à la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.*
- CORNUDET. *Rapport à la Chambre sur les plans d'aménagement et d'extension.*
- COURCELLE et BRUNSWICK. *Législation de la voirie.*
- JEANNENEY. *Rapport au Sénat sur l'expropriation pour cause d'utilité publique n° 100.*
- LORTSCH. *De la beauté de Paris, Thèse 1912.*
- CH. MAGNY. *Des moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de Paris. Thèse 1911.*
- ROGER MERLIN. *La crise du logement et les habitations à bon marché.*
- LE MUSÉE SOCIAL. *Annales. Revues mensuelles 1908 à 1914.*
- H. PLATRIER. *Les projets de réforme et d'extension de la Législation sur l'expropriation. Thèse 1913.*
- PROCÈS VERBAUX, *des séances de la Chambre des 28 et 1^{er} juin 1915.*
- G. RISLER. *Les plans d'aménagement et d'extension des villes.*
- R. ROBIN. *Manuel théorique et pratique de l'expropriation 1917*
- LÉON ROSENTHAL. *Villes et villages français après la guerre.*
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — La Crise actuelle des villes françaises et les moyens d'y remédier	11
CHAPITRE II. — Des moyens juridiques d'organiser la Cité	26
<i>Section I.</i> La législation en vigueur.....	26
<i>Section II.</i> Nécessité d'une loi sur les plans d'aménagement et d'extension	32
<i>Section III.</i> Objections faites aux plans obligatoires d'aménagement et d'extension	38
<i>Section IV.</i> L'application des plans à l'étranger ..	41
<i>Section V.</i> Les propositions législatives	45
CHAPITRE III. — La proposition Cornudet concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes	47
<i>Section I.</i> Objet des plans	47
<i>Section II.</i> Villes tenues d'avoir des plans	51
<i>Section III.</i> Confection des plans.....	54
Dispositions spéciales aux plans intercommunaux et interdépartementaux	61
<i>Section IV.</i> Délai pour la confection des plans	63
<i>Section V.</i> Effet des plans	64
CHAPITRE IV. — Les plans d'aménagement et les pays dévastés par la guerre	65
<i>Section I.</i> Nécessité des plans pour le relèvement des cités détruites	65
<i>Section II.</i> Adaptation de la proposition Cornudet aux pays envahis	73

	Pages
<i>Section III.</i> Les mesures provisoires prises par le Gouvernement	85
CHAPITRE V. — L'Urbanisme et le droit d'expropriation	89
<i>Section I.</i> Insuffisance de la législation de 1841....	90
<i>Section II.</i> Les progrès réalisés depuis 1841. — Leur insuffisance	96
<i>Section III.</i> Les projets de réforme. — Le projet gouvernemental de 1915	101
<i>Section IV.</i> Le droit d'expropriation pour insalubrité. — La loi du 17 juin 1915.....	105
CHAPITRE VI. — Des moyens de faire face aux dépenses occasionnées par les améliorations urbaines. — La participation aux plus-values	113
<i>Section I.</i> La récupération des plus-values.....	114
<i>Section II.</i> L'application du principe de la récupération dans notre Législation.....	117
<i>Section III.</i> Améliorations proposées pour remédier à l'insuffisance de la Législation en vigueur.....	121
<i>Section IV.</i> Les projets de lois.....	123
CHAPITRE VII. — Le Remembrement Urbain	131
CHAPITRE VIII. — La loi du 31 décembre 1917 modifiant le décret loi de 1852 relatif aux rues de Paris	144
CHAPITRE IX. — De la nécessité de réformer la loi de 1902	147
CONCLUSION	152

